

issn 1678-7145
eissn 2318-4558

confluências

revista interdisciplinar de sociologia e direito

Vol.20, N.1
Abril 2018



Programa de
Pós-Graduação em
Direito e Sociologia



Programa de
Pós-Graduação em
Sociologia e Direito



Universidade
Federal
Fluminense

CONFLUÊNCIAS

revista interdisciplinar de sociologia e direito

VOLUME 20, Nº 1
Niterói: Editora PPGSD-UFF, abril
de 2018

www.confluencias.uff.br
Programa de Pós-Graduação em
Sociologia e Direito - UFF
ISSN 1678-7145 | | EISSN 2318-
4558

Rua Tiradentes, 17 (Térreo) – Ingá
- Niterói - RJ - CEP: 24.210- 510
(Faculdade de Direito – Campus II)

Telefone: (+55 21) 3674-7477
E-mail:
sociologia_direito@yahoo.com.br

EXPEDIENTE

Editores: Napoleão Miranda e Wilson Madeira
E-mail: napoleaomiranda@id.uff.br
Revisão: Maria Alice Costa
Diagramação: Eduardo Barbuto Bicalho

Todos os direitos reservados. Os artigos publicados são a expressão exclusiva das posições intelectuais de seus respectivos autores e não do conselho editorial ou da revista.

Os artigos publicados poderão ser livremente reproduzidos em qualquer meio, desde que sejam feitas as devidas referências aos autores e à revista.



CONSELHO EDITORIAL

Adalberto Cardoso (UERJ)
Baudouin Dupret (CNRS, França)
Boaventura de Sousa Santos (Universidade de Coimbra, CES/UC, Portugal)
Carmem Lucia Tavares Felgueiras (UFF)
Delton Meirelles (UFF)
Edmundo Daniel dos Santos (Université d'Ottawa, Canadá)
Eliane Junqueira (PUC-RJ)
Elísio Estanque (Universidade de Coimbra, CES/UC, Portugal)
Glória Márcia Percinoto (UERJ)
Henri Acserald (UFRJ)
Joaquim Leonel de Rezende Alvim (UFF)
Juliana Neuenschwander Magalhães (UFRJ)
Luís Antônio Cunha Ribeiro (UFF)
Marcelo da Costa Pinto Neves (IDP)
Marcelo Pereira de Mello (UFF)
Margarida Camargo Lacombe (UFRJ)
Maria Alice Costa (UFF)
Maria Geralda de Miranda (UNISUAM)
Maria Paula Meneses (Centro de Estudos Sociais, CES/UC, Portugal)
Mónica María B. Rúa (Universidad de Medellín, Colômbia)
Napoleão Miranda (UFF)
Raul Francisco Magalhães (UFJF)
Renan Springer de Freitas (UFMG)
Sam Moyo (African Institute for Agrarian Studies – Zimbábue)
Samuel Rodrigues Barbosa (USP)
Sophie Olfield (University of Cape Town)
Wilson Madeira Filho (UFF)

EDITORIAL

Prezadas Leitoras e Leitores,

Apresentamos neste primeiro volume de 2018, sete artigos e uma resenha. No primeiro artigo, de Bruno Barros, o autor problematiza uma importante reflexão entre o processo de democratização no Brasil *vis à vis* ao controle das mídias, ressaltando o poder hegemônico dos nossos meios de comunicação.

Nos três artigos seguintes, são tratados os conflitos socioambientais perante à violabilidade dos direitos de comunidades tradicionais. O artigo da autora Júlia Santos aborda as externalidades negativas geradas pela implantação de grandes empresas nas localidades onde estão as comunidades tradicionais, abordando a permissividade e a flexibilidade legislativa que fere todos os direitos, impactando, sobremaneira, a população autóctone e a biodiversidade dos ecossistemas. No artigo seguinte, as autoras Ana Paula Glinfskoi Thé e Célia Lopes Azevedo analisam o processo de implantação da Usina Hidroelétrica Irapé, no rio Jequitinhonha (norte de MG), concomitantemente com um processo de expropriação da terra dos povos atingidos pelo empreendimento. No artigo “Aplicação da Lógica Intercultural ao Direito Brasileiro: Enfoque nos Coletivos Indígenas”, a autora Laira Garcia analisa a relação entre os dispositivos jurídicos existente nos Brasil, que se confrontam com os interesses genuínos dos povos indígenas; demonstrando, o histórico e contínuo tratamento opressor aos indígenas no Brasil.

No quinto artigo deste volume, o autor José Ricardo de Souza Rebouças Bulhões, analisa a construção histórica dos direitos infanto-juvenis; e, o constante impasse e

negligência do Brasil, perante as violações às garantias dos direitos de nossas crianças e adolescentes. No artigo seguinte, a autora Luiza Meira Bastos, analisa através de variáveis constantes, a violência existente no ambiente escolar de Belo Horizonte e, a reprodução de um clima escolar que afeta de maneira desfavorável a aprendizagem e a produção de um ambiente que não é propício para a construção de valores e normas comuns de solidariedade à comunidade.

No último artigo, e não menos importante, a autora Aparecida Veloso Pereira, no artigo intitulado “A Região Metropolitana do Rio de Janeiro numa Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adi 1.842 Rio De Janeiro)” analisa a ação direta de inconstitucionalidade nº 1.842 no estado do Rio de Janeiro, como um exemplo capaz de alterar o ordenamento jurídico, de forma a fazer cumprir, adequadamente, as normas constitucionais de um planejamento urbano; e, portanto, servir como um modelo para outras regiões metropolitanas brasileiras.

E por fim, apresentamos a Resenha do livro *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte* de MBEMBE, Achille (2018), realizada de maneira brilhante pelos autores Luzia Bernardes da Silva e Gustavo de Souza Preussler, no sentido de contribuir para uma importância referência interdisciplinar entre a Ciência Política, a História e o Direito.

Desejamos uma ótima leitura!

Napoleão Miranda e Wilson Madeira
Editores da Revista Confluências



Sumário

Artigos

AS NOVAS MÍDIAS COMO INSTRUMENTOS DE RESISTÊNCIA AO CONTROLE DA INFORMAÇÃO NO BRASIL: UM OLHAR PARA OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO E A LUTA PELA DEMOCRATIZAÇÃO.....5

Bruno Mello Correa de Barros

LEGISLAÇÃO AMBIENTAL CONSERVACIONISTA E A AMEAÇA A DIREITOS DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS.....23

Júlia Veloso Santos

A LEI DO MAIS FORTE: REFLEXÕES ACERCA DAS DISPUTAS E IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS PARA “O POVO DO LUGAR” EXPROPRIADOS PELA UHE DE IRAPÉ.....34

Ana Paula Glinfskoi Thé e Célia Lopes Azevedo

APLICAÇÃO DA LÓGICA INTERCULTURAL AO DIREITO BRASILEIRO: ENFOQUE NOS COLETIVOS INDÍGENAS.....47

Laira Altoé Teixeira Garcia

CONSTRUÇÕES HISTÓRICAS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: MARCOS LEGAIS NO BRASIL.....63

José Ricardo de Souza Rebouças Bulhões

A RELAÇÃO ENTRE VIOLÊNCIA E EXPECTATIVAS ESCOLARES NAS ESCOLAS ESTADUAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE.....77

Luiza Meira Bastos

A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO NUMA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI 1.842 RIO DE JANEIRO.....105

Aparecida Veloso Pereira

Resenha

MBEMBE, ACHILLE. *NECROPOLÍTICA*: BIOPODER, SOBERANIA, ESTADO DE EXCEÇÃO, POLÍTICA DA MORTE. TRADUÇÃO DE RENATA SANTINI. SÃO PAULO: N-1 EDIÇÕES, 2018. 80 PÁGINAS.....127

Luiza Bernardes da Silva e Gustavo de Souza Preussler

AS NOVAS MÍDIAS COMO INSTRUMENTOS DE RESISTÊNCIA AO CONTROLE DA INFORMAÇÃO NO BRASIL: um olhar para os meios de comunicação e a luta pela democratização

Bruno Mello Correa de Barros

Universidade Federal de Santa Maria.

E-mail: brunomellocorrea@gmail.com

RESUMO

Este ensaio tem como escopo trabalhar a problematização envolvendo a luta pela democratização dos meios de comunicação no Brasil sob a perspectiva das novas mídias como meio de resistência ao controle da informação. Neste contexto, destaca-se o processo histórico da concentração midiática no país e os entraves e interesses da agenda política e demais atores sociais. Por sua vez, desenvolve-se um olhar para os dispositivos constitucionais que regulam a matéria na Constituição Federal de 1988, assim como contempla a discussão sobre a necessidade de um marco regulatório para as comunicações, de modo a considerar a reivindicação da sociedade civil organizada, instituições e movimentos sociais em prol de um espaço público de comunicação plural e democrática, onde seja possível a visualização da cultura de forma heterogênea e descentralizada, fora do eixo dos grandes centros de poder político e econômico.

Palavras-chave: Comunicação; Democratização; Resistência.

ABSTRACT

This essay has as scope to work the problematization involving the struggle for the democratization of the media in Brazil from the perspective of the new media as a means of resistance to the control of the information. In this context, we highlight the historical process of media concentration in the country and the obstacles and interests of the political agenda and other social actors. At the same time, it looks at the constitutional provisions that regulate the matter in the Federal Constitution of 1988, as well as the discussion on the need for a regulatory framework for communications, in order to consider the demand of organized civil society, institutions and social movements in favor of a public space of plural and democratic communication, where it is possible to view culture in a heterogeneous and decentralized way, outside the axis of the great centers of political and economic power.

Keywords: Communication; Democratization; Resistance.

INTRODUÇÃO

"Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão" (ONU, 1948: 10). A partir do texto extraído da Declaração Universal dos Direitos Humanos, datada de 1948, é possível visualizar o caráter imperioso da informação, que é apontada por diversos documentos normativos como um direito humano fundamental, assim tal apontamento implica na observação dos fenômenos e atores sociais que permeiam tal direito de ampla e massificada importância no contexto hodierno.

A luta pela democratização dos meios de comunicação no Brasil tem como pressupostos essenciais à pluralidade de vozes nos veículos eletrônicos de comunicação, a possibilidade da visualização da cultura de forma heterogênea, regionalização de hábitos e costumes na mídia e uma ampla participação dos cidadãos no contexto informativo e comunicacional. Assim, a informação e a comunicação sempre foram os vetores dos poderes dominantes, também compõem os poderes alternativos, ou seja, àqueles ligados as resistências e mudanças sociais, é nesse contexto que se alicerça o presente trabalho, alcançando a configuração reflexiva da mudança necessária nos vértices de informação e comunicação do Brasil.

Nesse sentido, o poder de influência sobre o pensamento das pessoas é exercido através da comunicação de forma que se constitui em uma ferramenta de resultado incerto, contudo fundamental. Imperioso registrar que por meio da ingerência exercida sobre o pensamento dos povos que os poderes se constituem em sociedades, e que as sociedades evoluem e mudam. Os meios de comunicação potencializam a construção de pesos simbólicos que se difundem na esfera pública, dando suporte a diversas pautas da sociedade. Nesse seguimento, a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos de posição e opiniões. Nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em termos específicos.

Destarte, a comunicação é um processo cuja construção se dá mediante espaços onde o diálogo, a pluralidade de vozes e a dissidência são respeitados, vez que a informação constitui-se pedra angular no regime democrático, balizando relações e interesses políticos, econômicos e culturais, sobretudo hodiernamente, visto que esta passou a constituir-se como um bem jurídico de alta relevância, seja para a tomada de decisões pessoais, para o conhecimento da realidade ou para se obter consciência plena ao se decidir. Logo, o problema de pesquisa que alicerça o enfoque do

artigo debruça-se na verificação se as novas mídias se consubstanciam como meios efetivos de luta e resistência em relação ao controle da informação e comunicação no Brasil.

Nesse sentido, o artigo encontra-se configurado a partir de três vértices principais, o primeiro diz respeito ao panorama atual em relação aos meios de comunicação no Brasil, especialmente no que diz respeito ao prisma de controle e obstaculização desse meio. A segunda seção traduz-se nos entraves que a agenda política brasileira apresenta, contextualizando com as práticas de concentração do poder comunicacional e, por fim, o terceiro e último ponto se reveste na exploração do possível vertiginoso papel das novas mídias como meios de mobilização social, luta e resistência quanto ao controle da informação e da comunicação no país.

Para tal estudo, em sede de aporte metodológico propiciou-se a utilização do método de abordagem dedutivo, uma vez que se passou a expor sobre o contexto geral das comunicações no Brasil, referindo os pontos conceituais da matéria até se chegar ao papel das novas mídias para a democratização do espectro midiático. Quanto ao método de procedimento, optou-se pela utilização do método histórico e comparativo, haja vista a explanação sobre o histórico da concentração midiática e a comparação do tratamento jurídico dessas questões no plano internacional.

1. O PANORAMA HISTÓRICO DE CONCENTRAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL

Em que pese à globalização do mundo através da inserção de novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) que aproximaram muitos Estados e nações, especialmente economicamente, muitos ainda são os desafios que se apresentam quando se trata das mídias tradicionais que ainda são as mais acessíveis à boa parte da população e responsáveis pela geração de informação, cultura, entretenimento, construção política e de ideários sociais.

Todavia, esse grande campo de exploração do conteúdo sensorial e responsável pela construção de peças simbólicas, tanto em âmbito cultural, social, político e econômico encontra-se em um panorama histórico de concentração de propriedade e, logicamente, de poder nas mãos de poucos atores. Ocorre que desde a implementação do Programa Nacional de Desestatização, em 1991, as privatizações alcançaram níveis altíssimos, e dessa forma também ocorreu no campo da privatização da mídia, deixada a cargo da iniciativa privada. Assim, com a quebra do monopólio Estatal das telecomunicações, pela emenda constitucional nº 8 de 1995, favoreceu-se a entrada de capital estrangeiro no país potencializando a formação da propriedade cruzada, que se traduz numa das formas de ingerência e controle de diferentes meios de comunicação.

As políticas de governo, durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, basearam-se em uma teoria da justificação, já que o discurso era de que o aumento da competitividade seria garantidor de um melhor serviço prestado a população, além de importar a inserção do país no processo de globalização. Por sua vez, na perspectiva de Milton Santos a globalização teria como preocupação única a satisfação dos interesses dos agentes hegemônicos, seria desta forma, perversa, gerando a produção estrutural da violência, gerada pela competitividade e acirramento (Lima 2004: 120). Logo, sendo subserviente aos interesses do capital hegemônico o monopólio estatal passou para um oligopólio privado, e a “experiência em outros países indica que, enquanto os usuários pessoas físicas pouco ou nada ganham com a privatização, os usuários empresariais são geralmente beneficiados” (Lima 2004: 135), especialmente pelo grande acúmulo de capital proporcionado por este setor.

O cenário do Brasil quanto ao sistema de mídias é caracterizado por ser *Trusteeship Model*, o que diz respeito à opção do Estado brasileiro em privilegiar a atividade midiática como privada e comercial, é também caracterizada através da expressão *No Law*, no que se refere à ausência de legislações reguladoras do tema, contando apenas com defasado Código Brasileiro de Telecomunicações do ano de 1962 e algumas outras normativas e legislações específicas e esparsas, sem preocupações com a denominada propriedade cruzada, que nada mais é que uma forma de controle de uma variedade de tipos de mídia pelo mesmo grupo e outras formas de controle e propriedade desses meios.

Logo, no Brasil evidencia-se a formação de oligarquias políticas e familiares, que controlam não somente a mídia, mas também a política de determinadas regiões, além disso, é pautada pela inserção de igrejas no controle das programações como forma de disseminação de suas ideologias, formando o chamado “televangelismo” ou “igreja eletrônica” e, por fim, não menos importante a sedimentação plena de uma hegemonia de um único grupo privado, qual seja a rede Globo (Lima 2011: 27-30). Cabe salientar ainda que, no Brasil e na América Latina, a concentração monopólica se estabelece, há décadas, sob a égide de dinastias familiares proprietárias dos principais grupos midiáticos, gerando os mais diversos impactos, conforme aponta Moraes (2013):

Políticas de preços predatórias destinadas a eliminar ou a restringir severamente a concorrência; os controles oligopólicos sobre produção, distribuição e difusão dos conteúdos; e a acumulação de parentes e direitos de propriedade intelectual por cartéis empresariais.

Dentre a conjunção de fatores que geram a concentração midiática, está à desregulamentação do tema, a concessão irrestrita de licenças e a vinculação delas as estratégias políticas devido ao grande poder das mídias, bem como as espécies de concentração horizontal e vertical, assim entendidas a integração horizontal (fusões dentro do mesmo segmento e ramo de atividade) como a integração vertical (controle por parte de um único indivíduo, empresa ou grupo de elementos-chave dos processos de produção e distribuição, assim como atividades correlatas, como publicidade) como relata Moraes (2013), gerando, desta forma, veículos potenciais de poder econômico, social e político.

É evidente que todo o processo histórico e ainda atual de concentração midiática tem grande força no sistema de concessões, centrado em uma espécie de “troca de favores” entre grandes empresas e interesses do Estado. Sobre esse processo, Lima (2011: 82-88), refere seis itens dessa realidade, primeiramente existem normas legais diferentes para a concessão dos serviços de televisão aberta ou por assinatura, em segundo plano as emissoras de TV e rádio são concessões de serviços públicos outorgados pela União – com a participação do Congresso Nacional - com prazos de 15 e 10 anos respectivamente.

Dando continuidade, as regras para renovação e cancelamento das licenças dentro do texto constitucional criam assimetria em relação aos demais contratos de prestação de serviços públicos; a quarta circunstância diz respeito aos critérios que devem pautar as programações das emissoras que não são levados em conta na concessão, o quinto elemento corresponde às normas de complementariedade e vedação ao monopólio ou oligopólio que flagrantemente não são observadas no processo de concessão, e, por fim, o sexto elemento diz respeito ao fenômeno do coronelismo eletrônico.

A expressão coronelismo eletrônico inclui a relação de clientelismo político entre os detentores do Poder Público e os proprietários de canais de televisão e também de outros meios como rádio e impressos, como jornais e periódicos, o que configura uma iminente barreira à diversidade representativa que caracterizaria os meios de comunicação, nos quais o interesse público deveria ser priorizado em relação aos interesses particulares. Na verdade, o clientelismo é práxis da esfera política que sequencialmente se insere na comunicação de massa por conta do seu intrínseco caráter estratégico. Assim como a corrupção, o clientelismo é apontado como uma das patologias dos sistemas democráticos (Maíz e Requejo, 2001).

Nessa perspectiva, é possível prescrever que no Brasil a partir das duas últimas décadas pode-se estabelecer uma atualização do conceito de coronelismo trabalhado por Victor Nunes Leal para o de coronelismo eletrônico através da adição das empresas de comunicação de massa, em

especial as de radiodifusão, como um dos vértices do compromisso de troca de proveitos. Assim, a parceria entre as redes de comunicação nacionais e os chefes políticos locais torna possível uma concentração casada de audiência e de influência política da qual o poder público não pode prescindir. Nessa configuração, em 1861 Marx já denunciava que os jornais londrinos não representavam a opinião popular, mas a voz dos políticos que lhe dariam benefícios (Santos e Capparelli, 2005: 05).

A concentração dos meios de comunicação é uma tendência corporativa e, portanto, também cultural, política e social em todo o mundo. Mas em alguns países latino-americanos a realidade no cenário da mídia é mais grave porque nem sempre existem restrições legais sobre a propriedade de muitos veículos, que, conseqüentemente significa um pequeno número de mãos detentoras desses meios (Delarbe, 2010: 22). É evidente que essa realidade precisa ser transformada, pois interfere diretamente em questões democráticas, essenciais para a consolidação do Estado de direito e preservação das garantias dos cidadãos.

Dessa forma, a mídia, ao participar da esfera pública como "prestadora de serviços", isto é, como entidades de "comunicação social", teria uma função imprescindível nas democracias: informar sobre os acontecimentos levando às pessoas uma gama de dados que, sem esse serviço, não teria condição de conhecer outras realidades que não as vivenciadas ou relatadas por pessoas próximas. Mais importante, os órgãos da mídia fariam a fiscalização do Estado, exercendo a forma mais bem-acabada de "controle social": em relação ao dinheiro público, às ações públicas, numa palavra, aos negócios públicos (Fonseca, 2011).

O direito a uma livre informação e pluralidade de fontes deve se sobressair aos interesses econômicos dos grupos de comunicações, ao passo que se deve investir na regulação da agenda desses veículos e na regularidade das concessões. É essa realidade de agendamento de questões e assuntos, aliados a interesses políticos, bem como as práticas de controle dos meios de comunicação que se passará a verificar na seção seguinte.

2. OS INTERESSES DA AGENDA POLÍTICA E AS MODALIDADES DE CONTROLE DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Os meios de comunicação sempre foram permeados por formas de controle, desde os tempos da implementação desses recursos, de modo que a ingerência comercial, política, ideológica e econômica propiciou a consolidação de potenciais grupos e empresas nesta seara. Do mesmo modo, se pode visualizar o duplo caráter que a mídia pode desempenhar no contexto social, atuando como ferramenta auxiliadora no processo democrático, bem como pode também subverter o espaço

de diálogo, uma vez que centraliza trivialidades e potencializa discursos descompromissados e sem aderência. Sob os auspícios de Fernandes Neto, este afirma que *a função social da comunicação de massa evidencia-se em razão da capacidade desta em alterar comportamentos, do impacto que causa na coletividade* (Fernandes Neto, 2004: 78). A importância jurídica da comunicação evidencia-se a partir do momento em que a normatização deixa de ter o indivíduo como único centro de preocupação e desloca-se para o social, para o reflexo da conduta individual sobre o tecido social (Fernandes Neto 2004: 34).

Por sua vez, a falta de regulação econômica do setor de mídia e a falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à Comunicação Social na Constituição Federal de 1988 acentuam a possibilidade de consolidação hegemônica de grupos e empresas privadas e comerciais no controle dos serviços de informação e comunicação. Nesse viés se estabelece uma prerrogativa de supervalorização do capital e poderio destas empresas nas bancadas do Poder Legislativo, assim como a pressão exercida sobre o Poder Executivo a fim de obter que estas agendas, correspondentes à pluralidade dos veículos de mídia e a pauta da democratização das comunicações, não sejam discutidas, elaboradas, votadas ou exercidas.

Desde os movimentos criados durante a Ditadura Militar que propiciaram o desenvolvimento de grandes empresas e redes de comunicação que interligaram o Brasil através de um sistema único como, por exemplo, a Rede Globo, poucas ou quase nenhuma iniciativa que viesse a viabilizar a comunicação descentralizada e plural efetivou-se. Na contemporaneidade mesmo em governos de base popular, como o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), nos mandatos do ex-presidente Lula, bem como da ex-presidente Dilma Rousseff as relações do poder político com o poder oriundo das mídias não são claras, sendo assim, mesmo em governos tidos como ideologicamente de esquerda, pouco ou nada tem sido feito em termos de política de desenvolvimento social para o setor da comunicação social que privilegiasse a privilegiar a democratização do setor.

Por sua vez, o que se verifica efetivamente é que cada novo governo parece tornar-se prisioneiro da mídia na legitimação de políticas e na construção de imagens positivas junto da população (Santos e Cappareli, 2005: 15). No Brasil, prevalece o monopólio do sistema de comunicação comercial cujo principal produto é a audiência, assim, conteúdos massivos, massificados, ou seja, padronizados pra atrair a atenção de muitos, sem dar importância a questões cruciais das esferas política, econômica, social e cultural, construindo e explorando uma concepção de “consenso” tratado, mesmo assim, ao nível da superficialidade (Santos, 2010: 02), dão o tom na estruturação da comunicação exercida hodiernamente.

Como entraves postos à agenda política de democratização dos veículos de comunicação no Brasil são possíveis destacar alguns fatores, todavia imperioso prescrever o ponto específico referente à legislação, uma vez que os dispositivos da Carta da República de 1988 não foram regulamentados. Na mesma senda, no país ainda vigora o Código Nacional de Telecomunicações – Lei 4.117/1962, que se traduz em uma legislação que mistura comunicação social com telecomunicações, campos distintos, além de que possui os resquícios da sociedade da época onde foi formulado, ou seja, 53 anos atrás, período onde 70% da população brasileira vivia no campo, o que flagrantemente denota que tal composição normativa não contempla as mudanças sociais, políticas, culturais e, especialmente, tecnológicas observadas nos dias de hoje.

A partir dessa configuração de falta de regulação econômica de mercado no âmbito da comunicação social, falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais e de um marco regulatório essencial e efetivo, diversas práticas de controle e monopólio da informação e comunicação cristalizaram-se no cenário social brasileiro ao longo do tempo e da história, o que sedimenta um processo que ocorre *em função da necessidade de elevados investimentos, conduzindo a integração horizontal, vertical e cruzada da indústria de comunicações, isto é, a ação coordenada de várias empresas no mesmo grupo, torna-se inevitável e mais eficiente do que a de empresas isoladas* (Santos, 2010: 02).

Dentro desse aspecto, Lima aponta quatro principais modalidades ou estruturas de controle e propriedade dos meios de comunicação que se observa no Brasil. São elas concentração horizontal, concentração vertical, propriedade cruzada e monopólio em cruz. A primeira corresponde à monopolização dentro de uma mesma área do setor, e no Brasil, tem-se a televisão, paga ou aberta, como exemplo desse modo de concentração. A segunda forma, qual seja a concentração vertical, diz respeito a integração das diferentes etapas da cadeia de produção e distribuição, quando um único grupo controla desde os vários aspectos da produção de programas de televisão até a sua veiculação, comercialização e distribuição.

A propriedade cruzada consiste na propriedade, pelo mesmo grupo, de diferentes tipos de mídia do setor de comunicações, como, por exemplo, a empresa RBS (Rede Brasil Sul) afiliada da Rede Globo no Estado do Rio Grande do Sul, que tem sob a sua propriedade empresas de TV, rádios, jornais e portais na Internet. Por fim, tem-se o monopólio em cruz, que se traduz na reprodução, em nível local e regional, dos oligopólios da propriedade cruzada. Afirma-se que na grande maioria dos estados da Federação, os sistemas regionais de comunicações são constituídos por dois braços principais, geralmente ligadas às Organizações Globo, reproduzindo, desta forma, os ideários e interesses do grupo controlador.

Logo, o que se pode verificar é uma configuração no cenário brasileiro de ineficácia da atuação estatal, tanto na regulação econômica do setor, quanto na participação efetiva do Congresso Nacional na elaboração de um marco regulatório para os meios de comunicação, de forma a coibir que as modalidades e práticas de controle, propriedade e ingerência nos meios de comunicação acabem por sedimentar-se ainda mais. Na mesma senda, ineficácia do Poder Executivo em promover a regulamentação específica de textos normativos constitucionais sobre a matéria, e também através de seus órgãos de fiscalização e agências de regulação, que poderiam desempenhar atividade extremamente valiosa na observância do cumprimento da legislação e da Constituição Federal.

Assim, é fato que a mídia – entendida como o complexo de meios de comunicação que envolve mensagem e recepção, por formas diversas, cuja manipulação dos elementos simbólicos é sua característica central (Eagleton, 1991) – representa uma forma de poder que, nas sociedades “de massa” possui papéis extremamente significativos, tais como, influir na formação das agendas públicas e governamentais, intermediar relações sociais entre grupos distintos (Capelato, 1988), influenciar a opinião de inúmeras pessoas sobre temas específicos, participar de contendas políticas, em sentido lato (defesa ou veto de uma causa, por exemplo) ou estrito (apoio a governos, partidos ou candidatos), e atuar como aparelhos ideológicos capazes de organizar interesses (Fonseca, 2011).

Nesse pressuposto, como uma agência de poder que os meios de comunicação devem ser entendidos, repercutindo em todas as esferas sociais, guiando acontecimentos políticos e jurídicos, bem como o destino da nação a partir do agendamento realizado nos diversos assuntos de relevância social e de sensível importância política e econômica. Entretanto, de forma a lutar e firmar-se como formas de resistência ao controle e monopólio da comunicação e da difusão da informação no Brasil que despontam as novas mídias, atuando como ferramentas efetivas na descentralização da informação. Sobre tal tema que se passa a destacar em tópico a seguir.

3. AS NOVAS MÍDIAS COMO MEIOS DE RESISTÊNCIA FRENTE AO CONTROLE DA INFORMAÇÃO

Os meios de comunicação no Brasil, jornais, revistas e periódicos, passando pelo rádio e, posteriormente e com maior relevância pela televisão, ocuparam sempre papel central como agências difusoras de acontecimentos de notório interesse público e também de assuntos de relevância jurídica, política e social. Todavia, essa infraestrutura informacional passa a se modificar

com o aperfeiçoamento dos meios técnico-científicos informacionais e mais especialmente com o surgimento da Internet em bancos acadêmicos e depois de forma comercial.

Falar em mídia eletrônica é quase impossível sem se referir a um novo conceito de comunicação, que se resolveu chamar de comunicação interativa. A proliferação de novas tecnologias de informação e comunicação, aliada a uma necessidade latente nos receptores da informação e que desperta diuturnamente nessas pessoas – a possibilidade de interferir no conteúdo das mensagens recebidas –, gera novas expectativas na sociedade (Dantas, 2009: 01-02). Logo, as novas mídias se revestem da utilização de equipamentos digitais e eletrônicos, como celulares, computadores e outros dispositivos, tais como a TV digital, por exemplo, mas com a potencialidade da interatividade, onde existe a possibilidade de o indivíduo manifestar-se.

Nesse seguimento, o atual embate entre a mídia tradicional e as novas mídias alcançou um patamar bastante alto. Os responsáveis pelo segmento de mercado estão respondendo, mas talvez não suficientemente rápido ou completamente. Para Dizard Jr. (2000: 23):

A mídia de massa, historicamente, significa produtos de informação e entretenimento centralmente produzidos e padronizados, distribuídos a grandes públicos através de canais distintos. Os novos desafiantes eletrônicos modificam todas essas condições. Muitas vezes, seus produtos não se originam de uma fonte central. Além disso, a nova mídia em geral fornece serviços especializados a vários pequenos segmentos de público. Entretanto, sua inovação mais importante é a distribuição de produtos de voz, vídeo e impressos num canal eletrônico comum, muitas vezes em formatos interativos bidirecionais que dão aos consumidores maior controle sobre os serviços que recebem, sobre quando obtê-los e sob que forma.

Nesse sentido, a Internet se consolida como uma nova mídia sem precedentes, ao associar elementos mais atrativos presentes nos demais meios. Ela consegue se utilizar da velocidade na transmissão da notícia que o rádio apresenta, do entretenimento e das imagens atraentes com diversos recursos visuais que a TV propicia tudo isso associado a novas técnicas de vídeo e animação, criadas especialmente para o mundo virtual. Além disso, a Internet permite uma experiência ímpar de aproximar emissor e receptor, algo que somente ocorria em uma comunicação interpessoal, jamais mediante a utilização de um meio de comunicação de massa (Oliveira 2013: 332).

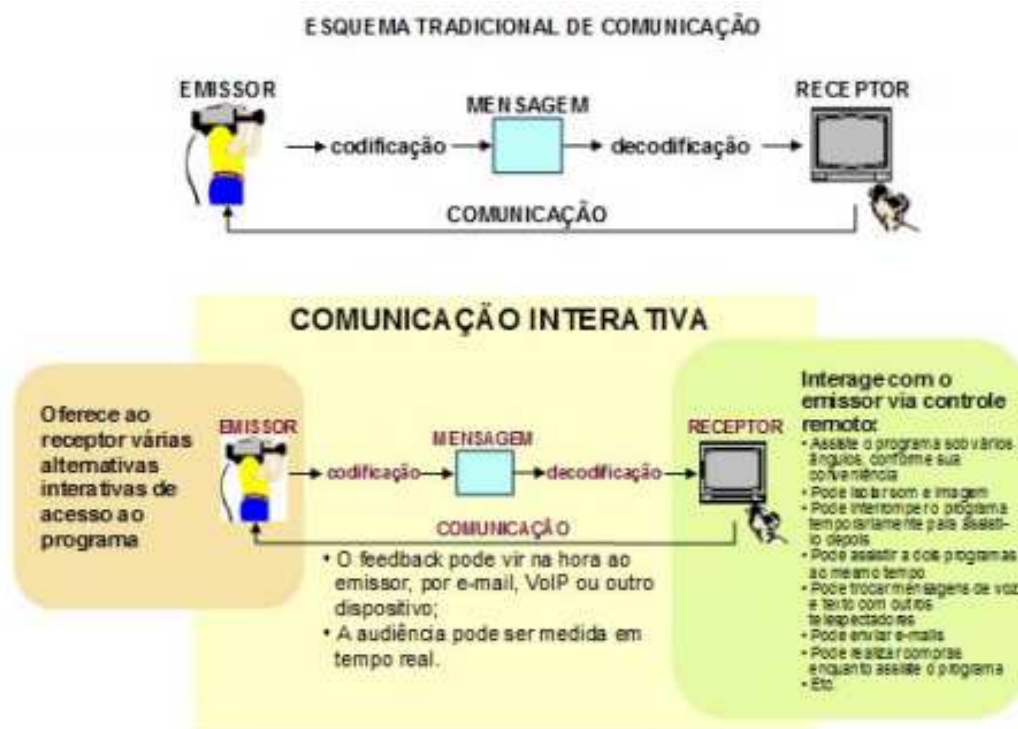


Figura: Comparação entre a comunicação tradicional e a comunicação interativa.

Fonte: Dantas, 2009, p. 15.

A imagem acima traduz o esquema comparativo realizado entre uma mídia tradicional, ou de comunicação de massa e uma nova mídia, como a TV digital, que possibilita a interação entre emissor e receptor. No novo modelo de comunicação, o emissor oferece ao receptor várias alternativas interativas de acesso a determinado programa. A mensagem chega ao receptor nos moldes normais, mas este tem como modificar o conteúdo recebido, interagindo com o sinal por meio do controle remoto.

Assim, ele pode, por exemplo, conforme sua conveniência: assistir o programa sob vários ângulos, isolar som e imagem. Interromper o programa temporariamente para assisti-lo na íntegra depois, assistir a dois programas simultaneamente, trocar mensagens de voz e texto com outros telespectadores, enviar e-mails e realizar compras enquanto assiste ao programa. Além disso, o receptor pode dar retorno imediato ao emissor por e-mail, VoIP (telefonia pela Internet) ou outro dispositivo instalado em seu controle remoto. A emissora de televisão pode medir a audiência em tempo real (Dantas 2009: 15).

Assim, um dos pontos que caracteriza a informação na Era Digital diz respeito aos seus usos e finalidades, uma vez que na Era Industrial o bem produzido tinha finalidade única, de modo que na contemporaneidade, na indústria da informação os bens podem ser amplamente duplicados e disseminados. Da mesma forma que o Brasil, diversos outros países e Estados foram transformados

a partir da adoção e uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), como, por exemplo, a Irlanda, que nas práticas administrativas daquele país propiciou a abertura de espaço a novos atores e a automatização dos processos *online*, que serviram para diminuir as relações de clientelismo entre Estado e sociedade naquele país (Komito, 1999). Primeiramente porque, com as privatizações, os novos atores são também novos corretores que concorrem com o Estado na oferta de serviços e bens, diminuindo, assim, os "preços" que os políticos cobravam por sua intervenção.

Em segundo plano, de acordo com o mesmo autor, a partir da adoção de novas instâncias de controle do mercado, os cidadãos passaram a ter maior conhecimento sobre o progresso dos procedimentos produzidos, reduzindo a dependência da intervenção política para obterem-se respostas sobre o acesso aos serviços e bens oferecidos. Para Komito (1999), mesmo que as decisões governamentais se mantenham sujeitas à influência privada e, conseqüentemente, ao clientelismo, a abertura de informações e o acesso direto ao Estado, facilitado pela Internet, podem servir como instrumentos de bloqueio das negociações ocultas entre clientes e patrões.

A proliferação de novos espaços de exercício da cidadania em rede permite a ampliação da participação social, o que se verifica de forma muito ativa nos dias de hoje, uma vez que redes sociais são utilizadas para manifestações e declarações sobre os mais diversos assuntos. Logo, a manifestação de ideias junto a *blogs* e redes sociais é uma tendência mundial, e muitos desses espaços alcançaram notoriedade e reconhecimento da opinião pública igual ou até maior do que muitos meios de comunicação de massa tradicionais (Oliveira 2013: 323).

Na blogosfera¹ a facilidade de produção de conteúdo pelo cidadão comum é um convite, não apenas para relatos do seu dia a dia, mas também para a prática de ativismo em prol das mais diversas causas. Assim, conforme expõe Orihuela (2007: 09-10) a blogosfera faz parte do novo cenário midiático e complementa as funções dos meios de comunicação tradicionais ao trazer textura e ponto de vista pessoal ao modo como os temas da atualidade são abordados, uma vez que gera agendas paramidiáticas (que extrapolam a comunicação) de grande interesse para as comunidades especializadas.

Dentro desse cenário, que as novas mídias, tecnologias digitais começam a arregimentar-se como ferramentas de luta e de resistência aos meios de comunicação tradicionais, uma vez que a democratização ou regulação do setor é ainda um ponto a ser conquistado pela sociedade civil. Segundo Castells, a "política informacional" compõe o quadro de que as sociedades contemporâneas são fundamentalmente midiáticas, isto é, suas relações sociais e de poder são intermediadas pelas diversas modalidades da mídia. O jogo político (partidário e parlamentar) teria de se adequar às regras definidas pela mídia, em que o *espetáculo e o entretenimento* se fundem

com as notícias. Porquanto, é de fundamental importância a utilização do espectro digital midiático na busca de informações e notícias sobre outros vieses, fora da caixa hegemônica e comercial em que os veículos de informação do Brasil se revestem, a fim de construir uma consciência crítica e reflexiva mais comprometida com os ideais coletivos e públicos, em detrimento a interesses puramente pessoais, privados ou economicamente comerciais.

Dentro desse quadro, Castells (2000: 368) esclarece:

[...] em virtude dos efeitos convergentes da crise dos sistemas políticos tradicionais e do grau de penetrabilidade bem maior dos novos meios de comunicação, a comunicação e as informações políticas são capturadas essencialmente no espaço da mídia. Tudo o que fica de fora do alcance da mídia assume a condição de marginalidade política. O que acontece nesse espaço político dominado pela mídia não é determinado por ela: trata-se de um processo social e político aberto. Contudo, a lógica e a organização da mídia eletrônica enquadram e estruturam a política. (...) [esta] "inserção" da política por sua "captura" no espaço da mídia (...) causa um impacto não só nas eleições, mas na organização política, processos decisórios e métodos de governo, em última análise alterando a natureza da relação entre Estado e sociedade.

Sendo assim, dentro desse contexto, o que se opera no Brasil é uma opressão informacional, onde grandes veículos e anunciantes controlam a informação a partir de suas estruturas midiáticas, e onde há opressão, há resistência. Esta é uma das lições originadas na teoria política contemporânea (Pogrebinschi, 2004) e explicita uma questão que perpassa, entre outras áreas, a comunicação, a sociologia, o Direito e o jornalismo. Diante dos discursos oficiais e hegemônicos, controlados por aqueles que detêm o poder, cabe ao jornalismo alternativo desafiar e combater (Menezes, 2010) as versões “imparciais” apresentadas pelos meios de comunicação tradicionais. Esse jornalismo desafiador dos grandes centros de poder acaba se realizando nas novas mídias, em blogs, redes sociais ou em qualquer outro ponto do ciberespaço², funcionando como meio de luta em prol de uma informação mais verdadeira (ou correlata) e de uma comunicação mais plural, contra hegemônica e descentralizada.

Retomando a noção oferecida por Menezes (2010), de que os veículos de mídia alternativa se configuram por explicitar seu posicionamento ideológico, caracterizando-se pela contestação do *status quo*, é possível fazer aproximações com a noção de “contrainformação”, utilizada por Ciro Marcondes Filho para entender os meios de comunicação que desafiam o jornalismo hegemônico. Ele define (Marcondes Filho, 2005: 81):

Atividade de fornecer informações de natureza distinta, às vezes oposta às informações dos grandes veículos estabelecidos de comunicação, e proporcionar

outra interpretação dos fenômenos políticos e sociais, uma interpretação voltada para os interesses dos grupos dominados da sociedade.

Nesta senda, Deleuze (2013) compreende a sociedade de controle como hegemonicamente capitalista, mas trata-se de uma nova maneira de gerar lucro, descrita pelo autor como “capitalismo de sobreprodução”. Este é definido como uma ordem econômica que “não compra mais matéria-prima e já não vende produtos acabados: compra produtos acabados, ou monta peças destacadas. O que ele quer vender são serviços e o que quer comprar são ações” (Deleuze 2013). Nesta forma de organização social, máquinas de informática e computadores são as responsáveis por todas as operações, das mais básicas às mais complexas. Portanto, o controle hegemônico se reflete também nas diversas áreas tecnológicas, entre elas, a comunicação.

Todavia, como um novo espaço público, uma nova ágora para a troca de conhecimento, saberes, notícias e informação despontam as novas mídias, tecnologias digitais, que se mostram das mais variadas formas, seja pela interatividade proporcionada pelas redes sociais, seja através de uma mídia criativa e informacional como a TV digital ou outro qualquer meio que possibilite a comunicação geral e dispense os interlocutores, onde haja verticalidade na distribuição da informação e do conhecimento.

Portanto, as novas mídias criaram novas linguagens e deram aos indivíduos sociais um poder nunca antes experimentado, agora é possível comunicar-se de forma instantânea, dispensando os intermediadores da informação, e toda essa nova configuração deve e pode ser utilizada como uma nova lógica, rompendo a unidirecionalidade da mídia tradicional, funcionando como mecanismo de luta, um verdadeiro instrumento de resistência ao controle da informação, desta forma, será possível iniciar o processo de desmonte e democratização dos complexos meios de comunicação em atividade hoje no Brasil.

CONCLUSÃO

O artigo em tela destinou-se essencialmente em discutir a premissa reflexiva acerca do cenário dos meios de comunicação no Brasil, estabelecendo um paralelo com as novas mídias e a capacidade que esses novos meios possuem de atuar como instrumentos de luta pela democratização no âmbito comunicacional e de resistência ao controle da informação no país. Deste modo desenhou-se a estrutura do artigo, pautada por três vértices principais.

No primeiro eixo, tratou-se de deslindar o panorama histórico de concentração dos meios de comunicação, apontando que se trata de um processo consolidado pelo tempo, em que há uma

profunda relação entre tais meios e o capital hegemônico, de modo a desvirtuar a gênese de uma concessão pública, uma vez que por conta de estar configurado desta forma, deveria ter por preocupação essencial a verificação dos interesses pátrios, o respeito as diferenças étnicas, raciais, regionais e pautar-se essencialmente pela pluralidade de vozes, atinentes também à regionalização da programação, possibilitando que os indivíduos sociais vejam-se retratados no veículo informacional.

Do mesmo modo, no segundo ponto abordado no trabalho verificou-se a agenda política, ou seja, a estreita relação de clientelismo estabelecida entre o Estado, através de seus gestores e representantes políticos e os detentores dos meios de comunicação, permutando assim uma estreita relação de favorecimento, sobretudo econômico. Nesse contexto, também foi possível observar as práticas de controle da informação implantadas no país, que se revestem sob as mais diversas modalidades, tais como a concentração horizontal e vertical, propriedade cruzada, monopólio em cruz e outras, que permissionam que o quadro de dominação e ingerência do capital sob o meio de comunicação se exerça de forma potencial e com robustez. Esse quadro se solidifica ainda mais tendo por base a legislação brasileira que peca pela omissão, especialmente tratando-se do capítulo referente à Comunicação Social na Constituição Federal de 1988 que até hoje não foi regulamentada pelo legislador infraconstitucional, quer por meio de um Código de Telecomunicações com mais de 50 anos, ultrapassado e que não acompanhou o desenvolvimento das novas tecnologias.

Por fim, a última seção do artigo prestou-se a tratar da emergência das novas mídias, das novas tecnologias informacionais, que por conta da sua potencial interatividade e rapidez desafiam os atores dos meios de comunicação tradicionais, haja vista a maior possibilidade de obter informações, notícias e da liberdade de poder opinar e exercer outros direitos através da Internet. Com isso, percebe-se que as novas mídias e tecnologias da informação proporcionaram uma alteração significativa na forma como ocorre a produção, distribuição e consumo das informações, uma vez que o indivíduo agora é peça central, ele cria ou participa da informação, edita, difunde e consome essa informação, sem a necessidade de interlocutores ou de grandes instrumentos e aparelhos.

Essa peculiaridade apresenta uma nova dimensão junto ao atual padrão da mídia, tendo em vista que parte de uma mídia unidirecional, gerada e difundida por uma fonte centralizada e avança-se para uma nova mídia cada vez mais interativa, a qual permite que os consumidores possam escolher os recursos de informação desejados no momento e no formato que o quiserem. Logo, rompe-se com a tradicional comunicação unidirecional, característica da comunicação de massa,

emergindo a possibilidade de uma interação plural, que propicia uma diversidade de diálogos junto aos espaços público virtual, atuando da mesma forma, como instrumentos altamente relevantes na busca pela democratização desses meios de comunicação e funcionando, dentro dessa arquitetura, como ferramentas de resistência a esse controle da informação.

REFERÊNCIAS:

CAPELATO, Maria Helena. **Imprensa e História do Brasil**. São Paulo: Contexto/Edusp, 1988.

CALTELLS, Manuel. 2000. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra.

DANTAS, Edmundo Brandão. Mídia eletrônica, novas mídias e sustentabilidade. In: **biblioteca online de Ciências da Comunicação**, 2009. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/dantas-edmundo-midia-electronica-novas-midias-sustentabilidade.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

DELARBE, Raúl Trejo. Muchos médios en pocas manos: concentración televisiva y democracia em América Latina. IN: **INTERCOM Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**. São Paulo, v.33, n.1, p. 17-51, jan./jun. 2010.

DELEUZE, Gilles. Post-scriptum sobre as sociedades de controle. In: **Conversações: 1972- 1990**. 3ª ed. São Paulo: Editora 34, 2013.

DIZARD JR., Wilson. **A nova mídia: a comunicação de massa na era da informação**. Trad. Antonio Queiroga; Edmond Jorge. Rev. Técnica Antonio Queiroga. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

EAGLETON, Terry. **Ideology, an Introduction**. Oxford: Verso, 1991.

FERNANDES NETO, Guilherme. **Direito da Comunicação Social**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 78.

FONSECA, Francisco. Mídia, poder e democracia: teoria e práxis dos meios de comunicação. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 6, Brasília. Jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522011000200003>. Acesso em: 13 dez. 2017.

KAMINSKI, Omar. Aspectos jurídicos que envolvem a rede das redes. In KAMINSKI, Omar (Org.). **Internet legal: o direito na tecnologia da informação**. Curitiba: Juruá, 2005.

LIMA, Venício Artur de. **Regulação das comunicações**. História, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011.

_____. **Mídia: teoria e política**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2 ed., 2004.

MAÍZ, Ramon; REQUEJO, Roberto. **Clientelism as a political incenive structure for corruption**. **European Consortium for Political Research**. Paper Archieve – Joint Sessions Workshops.

Workshop n. 16, *Corruption, Scandal and the Cotestation of Governance in Europe*. Grenoble: 2001. Disponível em: http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws16/maiz_requejo.pdf
Acesso em: 10 out. 2015.

MARCONDES FILHO, Ciro. Contracomunicação oficial e espontânea. In: MARQUES DE MELO, José. **Pensamento comunicacional uspiano: impasses mundializadores da Escola de Comunicação e Artes (1973-2011)**, Vol. 2. São Paulo: ECA/USP, 2011.

MENEZES, Antônio Simão. **Jornalismo de resistência: apropriação das estratégias discursivas do campo midiático pela Revista Sem Terra**. 2010. 155 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Instituto de Cultura e Arte, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

MORAES, DÊNIS. **Porque a concentração monopólica da mídia é a negação do pluralismo**, 2013. Disponível em: <http://blogdaboitempo.com.br/2013/07/17/por-que-a-concentracao-monopolica-da-midia-e-a-negacao-do-pluralismo/>. Acesso em 14 out 2015.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. Dos Primórdios da Internet à Blogosfera: implicações das mudanças nos fluxos informacionais na sociedade em rede. In: **Direitos emergentes na sociedade global: anuário do programa de pós-graduação em direito da UFSM / organizador Jerônimo Siqueira Tybusch ... [et al.]**. – Ijuí: Ed. Unijuí, 2013.

ORIHUELA, José Luis. Blogs e blogosfera: o meio e a comunidade. In: ORDUÑA, Octavio I. Rojas et al, **Blogs: revolucionando os meios de comunicação**. Tradução de Vertice Translate. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948, p. 10. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

POGREBINSCHI, Thamy. O direito de resistência na teoria política contemporânea. In: **Revista Lugar Comum: Estudos de mídia, cultura e democracia**, vol. 19-20. Rio de Janeiro: E-papers, 2004.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 6ª ed. São Paulo: Editora Record, 2001.

SANTOS, Suzy; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. In: BRITTOS, Valério Cruz, BOLAÑO, SIQUEIRA, César Ricardo (Org.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. 1. ed. São Paulo: Paulus, 2005, V.1, p. 15.

SANTOS, Raldianny Pereira dos. **Comunicação e outros direitos: Desafios à democracia brasileira**. Memória e Movimento, v. 3, 2010.

UNESCO. **Indicadores de Desenvolvimento da Mídia: Marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação**. UNESCO. Brasília, 2010, p. 23.

NOTAS:

¹ Consiste no termo utilizado para definir o universo de blogs presentes na Internet, que tem como objeto a difusão de informações, bem como a exasperação de críticas e opiniões (ORIHUELA, 2007).

² O ciberespaço é um novo ambiente humano e tecnológico de expressão, informações e transações econômicas. Consiste em pessoas de todos os países, de todas as culturas e linguagens, de todas as idades e profissões fornecendo e requisitando informações; uma rede mundial de computadores interconectada pela infraestrutura de telecomunicações que permite à informação em trânsito ser processada e transmitida digitalmente (KAMINSKI, 2005: 40).

LEGISLAÇÃO AMBIENTAL CONSERVACIONISTA E A AMEAÇA A DIREITOS DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Júlia Veloso Santos

Universidade Estadual de Montes Claros

E-mail: juliavelosoadv@gmail.com

RESUMO

Orientado por uma visão limitada em relação ao desenvolvimento econômico e o meio ambiente, o Estado brasileiro tem adotado uma postura dúbia no que diz respeito à proteção ambiental. De um lado, vê-se a legislação ambiental sendo flexibilizada nas localidades onde as grandes empresas têm pretensões de se instalarem e, por outro, a título de medidas compensatórias, verifica-se a criação de dispositivos legais de índole estritamente conservacionista sob a ótica da ecologia profunda. O presente trabalho tem como objetivo demonstrar que, se por um lado a legislação ambiental brasileira é um importante mecanismo de proteção à biodiversidade dos ecossistemas, por outro representa uma grave ameaça aos direitos dos povos e comunidades tradicionais, tomando como base para tal análise a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC pela Lei nº 9.985/2000.

Palavras-Chave: Legislação Ambiental, Direitos Territoriais, Povos e Comunidades Tradicionais.

ABSTRACT

Guided by a limited vision regarding economic development and the environment, the Brazilian State has taken a dubious stance regarding environmental protection. On the one hand, we can see the environmental legislation being made more flexible in the localities where the big companies intend to settle and, on the other hand, as compensatory measures, the creation of legal provisions of a strictly conservationist nature from the point of view of deep ecology. This paper aims to demonstrate that, while on the one hand the Brazilian environmental legislation is an important mechanism to protect the biodiversity of ecosystems, on the other hand it represents a serious threat to the rights of traditional peoples and communities, based on such analysis the creation of the System National of Protected Areas - SNUC by Law 9.985/2000.

Keywords: Environmental Law, Territorial Rights, Peoples and Traditional Communities.

INTRODUÇÃO

Na tentativa de mitigar os efeitos do modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil, notadamente a partir dos anos 2000, quando o país se insere no mercado de exportação de *commodities*, vislumbrou-se a adoção de uma postura dúbia por parte do Estado. Sob a luz do proveito econômico, a legislação ambiental foi flexibilizada nas localidades onde as grandes empresas tinham pretensões de se instalarem e, concomitantemente, a título de medidas compensatórias, criaram-se dispositivos legais de índole estritamente conservacionista sob a ótica da ecologia profunda. Pode-se mencionar como marco regulatório da referida postura legislativa a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC pela Lei nº 9.985/2000 que prevê a criação das Unidades de Proteção Integral, embora preveja também a criação de categorias de Unidade de Conservação de Uso Sustentável. De outro modo, o desenvolvimento econômico é fomentado através de políticas econômicas de ajuste fiscal que incentivam a instalação de grandes empreendimentos, notadamente mineradoras e usinas hidrelétricas, além das alterações legislativas municipais que são arranjadas com a finalidade de se obter a permissão legal da exploração econômica de determinadas áreas naturais.

Observou-se, desde então, uma predileção dos órgãos públicos de gestão ambiental pela criação de Unidades de Proteção Integral em áreas tradicionalmente ocupadas por comunidades que delas dependem para produção e subsistência. Além de tolher o direito da população na utilização dos recursos naturais daquele espaço, deve-se atentar para o comprometimento das ligações profundas que as comunidades estabelecem com seus respectivos territórios ao longo das gerações, bem como o sentimento de pertencimento que nutrem pela localidade, de modo que na ocorrência do processo de desterritorialização, há uma patente perda de identidade daqueles povos.

Com esse modelo de gestão ambiental, vislumbrou-se a eclosão de inúmeros conflitos ambientais. De um lado as populações tradicionais lutando por seus territórios e, conseqüentemente pela preservação de suas identidades; de outro os empreendimentos econômicos e as unidades de conservação avançando sobre os territórios tradicionalmente ocupados. Às comunidades restam os reassentamentos, e estes deslocamentos compulsórios levam as populações para espaços que não se adequam aos seus costumes e modos de vida tradicionais, potencializando a condição de vulnerabilidade dos mesmos. Nota-se, pois, que a flexibilização legislativa para a viabilidade do avanço do capital e a asseveração na proteção de determinadas áreas como medida de neutralização

de impactos ambientais, fere os direitos constitucionais e infraconstitucionais garantidos historicamente aos povos e comunidades tradicionais.

1. POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: BREVE CONCEITO

A categoria de povos e comunidades tradicionais vem sendo bastante explorada pela academia. A articulação desses grupos e a rede de movimentos por eles construídas para a defesa de seus direitos também vem lhes dando maior visibilidade. Nesse sentido, faz-se mister delimitar quais os grupos humanos que pertencem a esta categoria, para então passar-se à análise dos direitos relacionados a esses povos. A priori, cumpre esclarecer que esta categoria não é estanque, tendo sofrido uma diversidade de interpretações de acordo com o contexto social.

Arruda (1999) define como povos tradicionais as populações que desenvolveram um modo peculiar de relação com seus territórios. São os grupos de populações que:

apresentam um modelo de ocupação do espaço e uso dos recursos naturais voltado principalmente para a subsistência, com fraca articulação com o mercado, baseado em uso intensivo de mão de obra familiar, tecnologias de baixo impacto derivadas de conhecimentos patrimoniais e, normalmente, de base sustentável. Estas populações - caiçaras, ribeirinhos, seringueiros, quilombolas e outras variantes - em geral ocupam a região há muito tempo e não têm registro legal de propriedade privada individual da terra, definindo apenas o local de moradia como parcela individual, sendo o restante do território encarado como área de utilização comunitária, com seu uso regulamentado pelo costume e por normas compartilhadas internamente. (ARRUDA, 1999: p. 79-80).

O conceito construído por Little (2002), por sua vez, traz duas dimensões: uma de caráter empírico e outra de caráter político. Para ele, os povos tradicionais são assim reconhecidos por encabeçarem uma frente de resistência pelo reconhecimento de seus modos de vida que se baseiam em sistemas comunitários de uso das terras e dos recursos nela disponíveis. São povos que desenvolveram ao longo de gerações leis costumeiras que regem a relação de toda a comunidade com o território e que são naturalmente respeitadas por todos. Além disso, esses grupos mantêm uma relação íntima com o lugar que vivem, associando ao território a sua história, memória, cultura e economia. Movidos pelo sentimento de pertencimento ao lugar, tais povos possuem ainda uma relação de respeito para com a natureza, e assim reproduzem práticas sustentáveis para a produção e subsistência.

Brandão e Borges (2014), por sua vez, identificam, além da característica interação comunitária e da prevalência da coletividade, outros qualificadores que auxiliam na identificação

das comunidades tradicionais, quais sejam a capacidade de transformar a natureza; a autonomia em relação ao sistema político-econômico vigente; a autoctonia; a memória de processos de resistência vivenciados ancestralmente e também atualmente; e, por fim, a experiência de sofrer ameaças territoriais. Neste sentido, importantes as contribuições de Sabourin (2010) que, ao abordar a teoria da reciprocidade sob a perspectiva de Elianor Ostrom, afirma que as relações de reciprocidade assumem dimensões diferenciadas em relação aos sentimentos e valores agregados às relações, o que explica as ideias comunitárias e coletivas que estão imbricadas no seio das populações tradicionais.

Há ainda o conceito legal trazido pelo Decreto 6.040 de 07 de fevereiro de 2007. Tal dispositivo instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e, em seu artigo 3º, define como povos e comunidades tradicionais os

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (BRASIL. Decreto 6.040 de 07 de fevereiro de 2007).

Por outro lado, cumpre esclarecer que a categoria “povos e comunidades tradicionais” diz respeito aos permissivos legislativos que conferem a essas populações a possibilidade de reapropriação das terras tradicionalmente ocupadas por eles por meio de políticas sociais. (ANAYA 2011). Já o SNUC (2000) traz a categoria de “populações tradicionais”, uma categoria jurídica voltada para o campo ambiental. As noções acerca da categoria “populações tradicionais” surgiram em meio a discussões acerca da presença de grupos sociais em áreas destacadas para a conservação, o que sugeriu interpretações equivocadas a acerca do termo, conforme esclarece Anaya (2011):

a ambiguidade da noção de “população” é consubstanciada pela associação ao termo “tradicional”, que tende a sugerir que essas populações podem e querem permanecer nas mesmas condições que viviam ao serem assim classificadas, associando-as a concepções de imobilidade histórica e ao atraso econômico e cultural. (ANAYA 2011: p. 87).

Nesse sentido, Almeida (2008) afirma que uma noção mais adequada sobre a categoria “populações tradicionais” foi surgindo com o calor das discussões acerca da diversidade de grupos socialmente diferenciados em todo o mundo, notadamente no âmbito da Organização Internacional do Trabalho – OIT com seus princípios e diretrizes. Há uma transição de uma visão mais

biologizada acerca dessas populações, para uma visão de povos socialmente engajados e conscientes de suas correspondências identitárias (ALMEIDA 2008).

Observa-se, pois, que os povos e comunidades tradicionais são, em síntese, e, de modo geral já que se trata de uma categoria aberta, como já afirmado, aqueles grupos sociais que possuem um modo de vida diferenciado, contrapondo-se ao modelo capitalista hegemônico.

2. PROTEÇÃO LEGAL E CONSTITUCIONAL

O ordenamento jurídico brasileiro possui um conjunto de dispositivos jurídicos que visam garantir direitos aos povos e comunidades tradicionais. Ainda que alguns deles não o façam expressamente, o entendimento majoritário é de sua aplicação por meio de uma interpretação extensiva e analógica da lei.

O texto constitucional de 1988 tratou de proteger o patrimônio cultural brasileiro, tanto o material quanto o imaterial, principalmente aquele originado dos grupos humanos que foram fundamentais na construção da sociedade brasileira. A Constituição prevê ainda que sejam protegidas as manifestações culturais populares, fazendo menção às indígenas e afro-brasileiras. A previsão é dos artigos 215 e 216 que foram incluídos na Seção que trata da Cultura, dentro do Título VIII – Da Ordem Social e a determinação é de que cabe ao Estado proteger e promover esse patrimônio.

A Convenção 169 da OIT – Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais foi pactuada em 1989 em Genebra. No cenário internacional começou a vigorar em 1991, mas no Brasil só foi adotada por meio do Decreto Presidencial n.º 5.051, de 19 de abril de 2004. Esta Convenção prevê uma série de direitos aos povos e comunidades tradicionais, embora trate expressamente de uma outra categoria, a de povos indígenas e tribais. Cumpre destacar que *referido ato normativo integra o ordenamento jurídico interno com caráter de norma infraconstitucional, situando -se nos mesmos planos de validade, eficácia e autoridade em que se posicionam as leis ordinárias* (LENZA 2012: p. 606). Dentre os direitos trazidos pela Convenção 169 da OIT faz-se mister destacar alguns considerados mais importantes para a discussão aqui pretendida. A começar pelo art. 1º que consagra a autoidentificação como principal critério para determinação de quem são os povos e comunidades tradicionais. Em seguida, o art. 2º determina ao Estado que proteja essas populações que possuem um modo de vida e culturas diferenciados. Os arts. 4º, 6º e 7º determinam que a participação dos povos tradicionais na elaboração de políticas públicas e medidas protetivas é essencial e, ainda, que tais políticas e medidas deverão ser direcionadas conforme as necessidades e

demandas apontadas pelos próprios povos e comunidades tradicionais. Os arts. 14 e 15 contemplam os direitos territoriais e o livre acesso aos recursos naturais. Por fim, o art. 16 dispõe sobre o direito de permanência em suas terras tradicionalmente ocupadas, esclarecendo que o reassentamento deve ser medida excepcional e condicionada ao consentimento dos povos.

Outro importante tratado internacional foi a Convenção sobre a Diversidade Biológica de 1992, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998. Referida convenção trouxe a proteção aos povos e comunidades tradicionais ao determinar ao Estado que promova ações que objetivem conjugar a conservação da biodiversidade ao desenvolvimento sustentável.

Interessante a análise de Joaquim Shiraishi Neto:

Da articulação entre as duas Convenções acima mencionadas, constata-se que a noção de “comunidades locais”, que antes denotava principalmente um tributo ao lugar geográfico e a um suposto “isolamento cultural”, tornou-se relacional e adstrita ao sentido de “tradicional”, enquanto reivindicação atual de grupos sociais e povos face ao poder do Estado e enquanto direito manifesto através de uma diversidade de formas de autodefinição coletiva. (2007: p.11).

O já mencionado Decreto 6.040 de 07 de fevereiro de 2007 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, estruturando-a em quatro eixos: o acesso aos territórios e aos recursos naturais, a infraestrutura, a inclusão social e o fomento e produção sustentável. Merece destaque o fato de que o referido Decreto rompeu com as terminologias anteriormente utilizadas pelo legislador ao substituir o termo “populações” por “comunidades”.

Há ainda outros importantes dispositivos legais que podem ser aplicados às populações aqui tratadas, tais como a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 485 de 2006; a Lei n.º 12.288, de 20 de Julho de 2010 que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial; o Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003 que trata dos direitos específicos dos povos quilombolas; e, por fim, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas aprovada em Assembleia Geral da ONU em 2007.

3. A CONSERVAÇÃO COMO UMA AMEAÇA

Keith Thomas (1996), ao abordar as contradições encontradas na relação do homem com a natureza ao longo de sua história, identifica uma importante mudança de paradigma que remete ao tema central deste trabalho: a predominância do gosto do homem pela natureza selvagem observada no final do século XVIII. Dissociando cultura e natureza, o homem passou de agressor à protetor da natureza. Foram baseados nesta concepção de natureza “intocada” que os biólogos desenvolveram a vertente preservacionista da luta ambiental. Cumpre destacar que o termo “intocada” fora utilizado entre aspas justamente pelo fato de que, neste trabalho é refutada a ideia da existência de uma natureza em seu estado original, sem ter sofrido qualquer tipo de alteração antrópica. Conforme prelecionado por Diegues, essa concepção constitui um neomito *que foi transposto dos Estados Unidos para países do Terceiro Mundo, como o Brasil, onde a situação é ecológica, social e culturalmente distinta.* (2000: p. 14).

Importante ressaltar que no decorrer deste trabalho o termo “conservacionismo” tem sido tratado de forma genérica e como sinônimo de “preservacionismo”. Diegues (2000) explica a diferença entre as duas correntes, embora utilize os termos como sinônimos. O autor esclarece que o uso do termo “conservacionismo” está relacionado à utilização dos recursos naturais em benefício das populações, sendo, portanto, a ideia precursora da noção de desenvolvimento sustentável. O “preservacionismo” por sua vez, refere-se a uma ideia de natureza intocada, sem qualquer interferência humana. De acordo com Diegues (2000), *se a essência da ‘conservação dos recursos’ é o uso adequado e criterioso dos recursos naturais, a essência da corrente oposta, a preservacionista, pode ser descrita como a reverência à natureza no sentido da apreciação estética e espiritual da vida selvagem (wilderness)* (DIEGUES 2000: p. 30). Por outro lado, convém demonstrar a distinção entre o preservacionismo e o socioambientalismo enfatizada por Little (2002). O autor esclarece que o preservacionismo é um movimento que se baseia na ideia de natureza selvagem e que não admite a presença humana em espaços destinados à conservação da natureza “intocada”. Já o socioambientalismo é uma vertente que procura associar a ideia de desenvolvimento sustentável ao movimento ambiental.

Desde que o conservacionismo tornou-se hegemônico na questão ambiental mundial, passou-se a vislumbrar, de um lado, populações sendo expropriadas de seus territórios tradicionais, e de outro, a multiplicação de instituições de índole conservacionista pregando a não intervenção humana como único caminho possível para a preservação da biodiversidade. Assim, atualmente, os povos e comunidades tradicionais têm como seus principais inimigos não só o petróleo, a mineração, o reflorestamento e monoculturas em geral, mas também as instituições que se dizem protetoras da natureza.

O primeiro parque nacional instituído no Brasil foi o de Itatiaia, em 1937, mas a consolidação do conservacionismo no campo ambiental brasileiro se deu com a morte de Chico Mendes em 1988 quando povos e comunidades tradicionais encabeçaram a luta pelo dito desenvolvimento sustentável. Chico Mendes encabeçou a luta pela permanência dos povos nos seringais e sua morte violenta simbolizou o drama social vivido cotidianamente pelos povos da floresta. Nos dias atuais, a noção de desenvolvimento sustentável inicialmente propagada pela luta de Chico Mendes tomou outros rumos, teve o seu sentido inicial desvirtuado e passou a enxergar nos povos e comunidades tradicionais uma ameaça a seus propósitos. O que se observa é que o desenvolvimento sustentável se tornou em um discurso apropriado por grandes empreendimentos econômicos; o qual, nada mais é, do que uma tentativa de capitalizar a natureza.

A implantação do SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação representa bem a maneira como o Estado vem encarando a questão ambiental no Brasil. Instituído pela Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, o SNUC foi acirradamente debatido no Congresso Nacional por defensores da vertente preservacionista e socioambientalista.

A lei do SNUC estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação e traz a descrição de cada uma das categorias. À categoria de Unidade de Proteção Integral, a lei atribui as Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre. Nesta categoria o objetivo é preservar a natureza sem que haja o uso direto de seus recursos naturais. No que diz respeito às Unidades de Uso Sustentável, a lei elenca as seguintes: Áreas de Proteção Ambiental; Áreas de Relevante Interesse Ecológico; Florestas Nacionais; Reservas Extrativistas; Reservas de Fauna; Reservas de Desenvolvimento Sustentável; e Reservas Particulares do Patrimônio Natural. Esta categoria, por sua vez, objetiva conjugar preservação da natureza e o uso sustentável de seus recursos.

A categoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável seria uma alternativa à recorrente expulsão dos povos e comunidades tradicionais de seus territórios, como acontece no caso da criação de Unidades de Proteção Integral em territórios tradicionalmente ocupados. Contudo, as únicas modalidades que preveem a possibilidade de extração de recursos naturais são a Resex – Reserva Extrativista e a RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável. A lei prevê que tais modalidades devem ser reguladas por um órgão exterior, e tal interferência externa acaba desaguando no desrespeito aos modos de vida daquelas populações, tirando-lhes a autonomia que lhes é tão cara. Anaya (2011) ao abordar a articulação dos vazanteiros no Norte de Minas Gerais, esclarece que

De qualquer forma, observa-se pelo SNUC, que, tanto a demarcação do território como RDS ou RESEX criam uma situação de regulação externa sobre o modo de vida vazanteiro, em que seu poder de gestão sobre o território seria diminuído. Pois, em se tratando de uma Unidade de Uso Sustentável, independente da modalidade, esta seria gerenciada por um Conselho Deliberativo, presidido pelo IEF, órgão responsável por sua administração. (2014: p. 4045).

Ora, conforme aventado no início deste trabalho, os povos e comunidades tradicionais são grupos que vivem da extração de recursos naturais para sua subsistência. Constituem-se, em sua grande maioria, por pequenos agricultores que dependem de suas lavouras para se alimentar e que criaram uma relação de dependência para com a natureza. Justamente devido a essa dependência, esses povos desenvolveram técnicas e práticas sustentáveis de uso dos recursos naturais que são repassadas tradicionalmente de geração em geração. Observa-se, portanto, que a legislação acaba limitando o modo de vida dessas populações e conseqüentemente, violando seus direitos.

Neste sentido, Diegues (1994) aponta que os modelos de proteção de determinadas áreas impostos pelos órgãos encarregados da gestão ambiental não condizem com a diversidade fundiária brasileira. Almeida (2008) esclarece que, ao contrário do que é divulgado pelos órgãos oficiais, o Brasil tem uma grande diversidade de terras regidas por normas comunitárias de uso comum, como é o caso das “terras de índio”, “terras de santo”, “terras de preto”, “terras de ausente”, entre outras. O modelo de conservação ambiental adotado pelo Brasil desconsidera a existência desses regimes agrários, passando por cima de toda uma história existente.

A legislação conservacionista, além de representar uma usurpação do direito das comunidades que habitam as localidades onde são implantadas unidades de conservação, mostra-se como uma contradição. Isto porque estes espaços públicos são criados, na maioria das vezes, com a finalidade de entreter as populações urbanas em detrimento do bem-estar dos povos e comunidades tradicionais em seus respectivos territórios. Há uma preconização do direito ao lazer de alguns em prejuízo dos direitos territoriais, sociais, culturais, econômicos, à propriedade, ao meio ambiente e à paz de outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por tudo o que fora exposto, verifica-se que a legislação ambiental conservacionista - aqui abordada por meio do SNUC - acaba entrando em conflito, ainda que de maneira indireta, com a legislação que trata dos direitos dos povos e comunidades tradicionais. Ao prever a retirada desses povos dos territórios tradicionalmente ocupados por eles, a legislação viola não apenas as normas

infra-legais mencionadas anteriormente, como também tratados internacionais ratificados pelo Brasil e, de maneira mais grave, a Constituição Federal de 1988.

Além da cristalina incongruência jurídica, a legislação conservacionista é, sobretudo, injusta. Isto porque, se há uma grande biodiversidade nas áreas consideradas prioritárias para a conservação, isso se deve principalmente às técnicas de manejo que foram praticadas pelas populações que ali viveram e seus ancestrais. Nesta perspectiva, ao invés de desterritorializar os povos e comunidades tradicionais, o Estado deveria gratificá-los pelas grandes contribuições que estes deram à preservação da natureza e sua diversidade.

Há ainda uma incongruência na postura política estatal, tendo em vista o fato de que o Estado demonstra ser, de um lado, estritamente conservacionista, e de outro, flexível em relação à legislação ambiental. Quando se tratam de grandes empreendimentos, o Estado abandona a sua bandeira da conservação e adquire nova roupagem apresentando sua imagem de propulsor do desenvolvimento econômico. Mais uma vez, os direitos dos povos e comunidades tradicionais são subjugados, agora em benefício do capital.

Em meio às ameaças dos mais variados tipos – fazendeiros, empreiteiras, organizações internacionais conservacionistas – os povos e comunidades tradicionais são exemplo de resistência e de defesa de sua identidade. Observa-se atualmente um grande movimento desses povos que vêm se articulando em redes e enfrentando os mais diversos inimigos em defesa de seus territórios, sua cultura, memória e identidade.

REFERÊNCIAS:

ALMEIDA, Alfredo Wagner de Berno. 2008. Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas. 2ª. Ed. Manaus: PPGSCA – UFAM.

ANAYA, Felisa Caçado. 2014. “Vazanteiros em movimento: o processo de ambientalização de suas lutas territoriais no contexto das políticas de modernização ecológica”. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.19, n. 10: 4041-4050.

ARRUDA, Rinaldo. 1999. “Populações Tradicionais” e a Proteção dos Recursos Naturais em Unidades de Conservação”. *Ambiente & Sociedade*, ano II, n. 5: 79-92.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues; BORGES, Maristela Correa. 2014. “O Lugar da Vida. Comunidade e Comunidade Tradicional”. *Campo-Território*, v. 9: p. 1-23.

DIEGUES, Antônio Carlos. 1994. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. São Paulo, NUPAUB-USP.

_____ Antônio Carlos. 2000. Etnoconservação: novos rumos para a conservação da natureza nos trópicos. São Paulo: Editora Hucitec.

LENZA, Pedro. 2012. Direito constitucional esquematizado. 16. ed. São Paulo: Saraiva.

LITTLE, Paul. 2002. “TERRITÓRIOS SOCIAIS E POVOS TRADICIONAIS NO BRASIL: Por uma antropologia da territorialidade”. Série Antropologia, n. 322. Brasília: Departamento de Antropologia.

SABOURIN, Eric. 2010. “Manejo dos Recursos Comuns e Reciprocidade: os Aportes de Elinor Ostrom ao Debate”. Sustentabilidade em Debate: 143-158.

SHIRAISHI NETO, Joaquim (org.). 2007. Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional. Manaus: UEA.

THOMAS, Keith. 1996. “O Dilema Humano”. O Homem e o Mundo Natural. São Paulo: Companhia das Letras.

A LEI DO MAIS FORTE: REFLEXÕES ACERCA DAS DISPUTAS E IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS PARA “O POVO DO LUGAR” - EXPROPRIADOS PELA UHE DE IRAPÉ

Ana Paula Glinskoi Thé

Célia Lopes Azevedo

Universidade Estadual de Montes Claros

E-mail: celia.lopes@ifnmg.edu.br

RESUMO

Este trabalho objetiva refletir os conflitos socioambientais no processo de implantação da UHE (Usina Hidrelétrica) de Irapé, no rio Jequitinhonha, norte de MG. Realizou-se uma pesquisa qualitativa com entrevistas semiestruturadas, junto aos reassentados involuntariamente para o reassentamento Araras. São examinados alguns mecanismos adotados para a tomada de poder sobre as terras. Analisa-se o poder desproporcional capaz de suprimir direitos e levar a população a aceitar as “regras do jogo”. A Usina Irapé surge com o objetivo de expansão do capital, negligenciando; sustentabilidade ambiental, modo de vida das comunidades rurais, identidades coletivas, memórias sociais e territoriais, tradições alimentares, festivas, religiosas etc. É nesse contexto conflitante que se pretende visibilizar as estratégias dominantes de um lado e de sobrevivência do outro.

Palavras-Chave: Conflitos, Apropriação, Deslocamento.

ABSTRACT

This work aims to reflect the socio-environmental conflicts in the implantation process of Irapé Hydroelectric Plant, in the Jequitinhonha river, north of MG. A qualitative research was carried out with semi-structured interviews, together with those involuntarily resettled to the Araras resettlement. Some mechanisms adopted for the seizure of power over land are examined. It analyzes the disproportionate power to suppress rights and lead the population to accept the "rules of the game". Irapé arises with the objective of capital expansion, neglecting; environmental sustainability, the way of life of rural communities, collective identities, social and territorial memories, food traditions, festive, religious, etc. It is in this conflicting context that one intends to make visible the dominant strategies of one side and the survival of the other.

Keywords: Conflicts, Settlement, Displacement

INTRODUÇÃO¹

O modo de inserção das economias periféricas na arena do capitalismo mundial, cujas regras do jogo são definidas pelos países centrais, por vezes se dá por meio do fornecimento de *commodities* ou produtos semiacabados, necessários à indústria de produtos de alto valor agregado. É nessa perspectiva que os países centrais do capitalismo dominam, centralizam e selecionam os destinos do capital e numa ordem inversa distribui injustamente os ônus socioambientais aos países e seguimentos mais frágeis social e economicamente. (Chesnais; Serfati, 2003, *apud* Zhouri e Oliveira, 2007).

A partir dessa reconfiguração mundial de acumulação do capital, estratégias geopolíticas de descentralização das plantas industriais foram operacionalizadas com o deslocamento para os países do sul. O Brasil, nesse contexto, participa servindo às economias centrais, recepcionando indústrias de alto consumo energético, para produção de insumos ou produtos semiacabados para fins de exportação e de transformação em produtos de alto valor agregado, conforme esclarecem Zhouri e Oliveira (2007).

Para o suprimento energético das indústrias de transformação alocadas nos países periféricos, há necessidade de geração de energia o que, no caso do Brasil, ocorre predominantemente por meio de hidrelétricas. Todavia, esse tipo de empreendimento provoca múltiplos impactos negativos tanto no âmbito do meio ambiente quanto na vida dos povos atingidos, desconstruindo espaços físico e social, rompendo laços de parentesco e vizinhança, etc. Dessa maneira, o lago da hidrelétrica deixa submerso territórios, lares, plantações etc., e faz emergir conflitos, movimentos de resistência, por parte dos povos atingidos.

É importante assinalar que mesmo que, para muitos, seja em vão o ato de resistir, devido à quantidade expressiva de hidrelétricas concretizadas no país, não podemos desconsiderar as conquistas que surgiram nas tratativas desses casos, sinalizando uma mudança de postura por parte dos empreendedores/governo. Portanto, as pressões dos movimentos sociais como do atingidos por barragens juntamente com o Ministério Público deram mais visibilidade aos atores sociais, que normalmente são “submersos” pelos donos do empreendimento e ao mesmo tempo possibilitaram um diálogo mais equilibrado nas esferas institucionais, na defesa e manutenção dos direitos dos ribeirinhos.

Não se pode negar que há uma desigualdade na capacidade de articulação dos atores envolvidos. Diferentemente dos atingidos, os empreendedores e o próprio Estado, viabilizam ações

políticas, estrategicamente elaboradas e utilizam do discurso de caráter desenvolvimentista, dando assim um impulso na aceitação do empreendimento pela sociedade. Nessa perspectiva, superdimensionam os aspectos positivos da obra, sua necessidade para o desenvolvimento regional e do País e ao mesmo tempo ressaltam os “cuidados” que serão tomados com a natureza e com as pessoas atingidas.

Especificamente sobre o processo que culminou na construção da Usina Hidrelétrica de Irapé, no rio Jequitinhonha, entre municípios de Berilo e Grão Mogol, podemos dizer que o empreendimento fez parte de um rol de políticas desenvolvimentistas direcionadas para o Vale do Jequitinhonha. O caráter salvacionista da obra foi bastante propagado na sociedade, porque em momentos anteriores, essa região foi apresentada no cenário nacional de maneira bastante pejorativa, sofrendo um processo de alteração na sua identidade, sendo apresentada como uma região vocacionada para miséria e estagnação, ignorando-se todo um período histórico de importância do Vale no cenário norte mineiro, seu dinamismo e suas especificidades/diversidades, que no contexto do interesse em disputa, não são visibilizados para que se cristalice a imagem inventada pelos donos do poder, interessados “em trazer o progresso para o Vale”. (Zhourri e Oliveira, 2007).

Permeado pela retórica desenvolvimentista que visou convencer a todos do caráter transformador do empreendimento, surgiu então a Hidrelétrica de Irapé que, para ser viabilizada, expulsou 1.124 famílias de suas terras/comunidades originais, gerando conflitos pela situação de expropriações das terras e dos deslocamentos compulsórios das pessoas atingidas. Vale comentar que as características dos conflitos verificados em Irapé são bem similares aos dos demais empreendimentos de mesma natureza, decorrentes, em essência, das assimetrias nas conflituosas negociações, posto que dualizam interesses de cujas lógicas de apropriação do meio material e imaterial não convergem, muito antes ao contrário, de um lado a população afetada que luta pela manutenção de seus modos de vida e do outro os gestores do empreendimento comprometidos com a lógica do capital.

É nesse viés que o presente artigo procurará refletir e analisar as seguintes questões, sob a ótica das pessoas que optaram pelo reassentamento coletivo: O processo de remanejamento das famílias, em especial das 26 famílias transferidas involuntariamente para o reassentamento de Araras, município de Francisco Sá, gerou conflitos socioculturais?

1. DO DISCURSO AO CONFLITO: AS QUESTÕES QUE PERMEIAM OS EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS NO BRASIL

Empreendimento como a Usina Hidrelétrica de Irapé, não aparece repentinamente na paisagem de uma determinada região. Os tambores e as trombetas do discurso ideológico desenvolvimentista anunciam e alardeiam a implantação do megaprojeto, para que a expropriação dos recursos naturais, tão necessários ao empreendimento, seja suavizada e o poder dos donos dos meios de produção possa sobressair sobre os interesses das populações impactadas, sobretudo, dos povos ribeirinhos. há uma estreita ligação entre o discurso e o poder: “Por mais que o discurso seja aparentemente bem pouca coisa, as interdições que o atingem revelam logo, rapidamente, sua ligação com o desejo e com o poder (...)” (FOUCAULT, 2005 p. 10).

Nessa perspectiva, para convencer a população da região envolvida sobre a importância da construção da Usina de Irapé, propagou-se que o empreendimento traria desenvolvimento, emprego e renda, retirando o Vale do Jequitinhonha da condição de miserabilidade. Para tanto, as questões ambientais e sociais enfrentadas pela população local foram racionalmente e tecnicamente relativizadas, a ponto de camuflar a supressão de direitos, silenciar e invisibilizar os problemas engendrados pelo projeto, culminando na mudança involuntária de várias famílias, dentre elas as 26 optantes pelo reassentamento Araras, construído na região de Francisco Sá.

O Vale do Jequitinhonha, estigmatizado por autoridades e políticos mineiros de “Vale da Miséria” fomentou, por décadas, ações políticas de cunho messiânico (Ribeiro, 1993); portanto, “um absurdo” alguém se opor a um projeto que tiraria muitas pessoas segundo o propagado da “miserabilidade”. Esse foi o jargão muito propagado na mídia e reproduzido pelo senso comum à época da sua construção, dessa forma a justificativa para a apropriação dos recursos naturais dessa região encontrou apoio de vários seguimentos da sociedade de modo geral.

Podemos inferir que tal estigma produziu inúmeras vantagens para os interessados em “salvar” o Vale da sua condição fatídica de miséria, e uma delas foi de maximizar a riqueza abstrata do capital.

Do outro lado, observa-se a reação e enfrentamento, por parte dos povos atingidos pelo empreendimento, de modo a contrapor as ações de injustiça desencadeadas, ainda que, muitas vezes reprimidos pelo aparato policial que trabalha no resguardo do “suposto” interesse público envolvido na obra.

Existem vários estudos que enfatizam os conflitos que surgem no cenário dos grandes empreendimentos com a justificativa de desenvolvimento de uma determinada região, negligenciando a sustentabilidade ambiental, as especificidades do modo de vida das comunidades rurais e tradicionais, representado por identidades coletivas; memórias sociais e territoriais; tradições alimentares, festivas, religiosas; entre outras.

Quando nos dizem que as hidrelétricas vêm trazer, para um país ou para uma região, a esperança de salvação da economia, da integração no mundo, a segurança do progresso, tudo isso são símbolos que nos permitem aceitar a racionalidade do objeto que, na realidade, ao contrário, pode exatamente vir destroçar a nossa relação com a natureza e impor relações desiguais. (Santos 1999, apud Bortoleto, 2001, p.173).

A descontinuidade do modo de vida do povo do lugar, emerge da necessidade de retirada dessas populações de seus locais de origem. Esse é um dos contextos mais sensíveis, que desencadeia múltiplos sofrimentos sociais e o deslocamento do ônus ambiental e social para os povos que serão expropriados de suas terras e territorialidades, engendrando o surgimento de movimentos sociais, como o movimento dos atingidos por barragens (MAB) que luta pelos direitos dos povos atingidos. Os movimentos sociais, portanto, representam um importante papel na tentativa de barrar as ações verticalizadas e impositivas do megaprojeto, ou de pelo menos minimizar os impactos negativos na vida das comunidades afetadas.

Sobre as questões ambientais e sociais, houve evolução no tratamento de impactos provocados pela construção de usinas hidrelétricas, haja vista que, “até meados de 1970, as ações se resumiam na liberação de áreas a inundar, mediante o levantamento do número de famílias e da comprovação de benfeitorias existentes, para fins de compensações monetárias”. (Muller 1995, apud Bortoleto, 2001). Atualmente privilegiam-se os reassentamentos coletivos, na tentativa de evitar o comprometimento da condição social e econômica das famílias atingidas, auxiliando-as na recomposição das suas relações de produção e trabalho através do acesso à terra, conforme Azevedo e Santos (1999).

Nessa perspectiva, Muller (1995) acrescenta que, as mudanças observadas se devem também à inserção das Ciências Sociais na avaliação da reação cultural da população ao impacto; e, pondera, afirmando que as consequências vão além do fato físico do alagamento. As estruturas estabelecidas são rompidas e os modos de vida, segundo este autor, nunca serão reconstruídos.

Especificamente no caso da Usina Hidrelétrica de Irapé, segundo Costa (2018), a organização de movimentos sociais para defender os interesses das populações a serem atingidas pelo empreendimento de Irapé, coincidiu com o período em que a Cemig iniciava os estudos de viabilidade da implementação da hidrelétrica, ao final da década de 1980.

Importante ressaltar que, segundo Costa (2018), os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, Comissão Pastoral da terra, Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Minas Gerais (FETAEMG) e Centro de Assessoria aos Membros Populares do Vale do Jequitinhonha (Campo-Vale) tiveram marcante participação no processo de enfrentamento dos conflitos decorrentes do empreendimento de Irapé. A Campo-Vale, por exemplo, em 1992, fez pesquisas que subsidiaram a

Comissão de Atingidos pela Barragem de Irapé, com informações e dados relevantes para decisões quanto aos pleitos junto à Cemig e Governo do Estado, bem como interagiu com Políticos e demais autoridades da região, para o auxílio na preservação de interesses das comunidades que seriam afetadas pelo empreendimento.

Essa atuação de órgão como Campo-Vale é comprovada por relatos conforme trechos a seguir:

“Se não fosse o pessoal da Comissão Pastoral da Terra, do Campo-Vale, a gente tinha se lascado mais ainda” (E2); “(...) O Campo-Vale chamava a Prefeitura, os políticos, para explicar as consequências, dizendo que o povo tinha que ficar unido...Porque a rasteira era grande! Foi importante porque mobilizou a gente, explicou para gente, porque o povo ficou bravo demais” (E7). (Costa 2018).

Foi possível observar que em decorrência do empreendimento de Irapé, houve um forte processo de ruptura dos modos de vida das famílias ribeirinhas, que foram obrigadas a aceitar o novo local dentre as três alternativas de terras pré-definidas pela gestora da usina, restando ao povo o difícil papel de reconstrução dos laços sociais, no novo local, para a sobrevivência e manutenção de seus modos de vida, em Araras.

Depreende-se, a partir de Zhouri (2005), que o processo de expropriação arquitetado pelos donos do capital - neste caso a Cemig, concessionária de geração de energia e o Estado de Minas Gerais - perpassa pela ressignificação da propriedade, posto que, da condição de objeto, ela é elevada à condição de sujeito. Nesse sentido, a propriedade torna-se mais importante que os próprios sujeitos que a habitavam, na medida em que, há uma centralidade no seu significado. Assim o fenômeno da reificação opera sua lógica de valorar mercadologicamente tudo aquilo que convenientemente for facilitar o andamento do projeto. O valor econômico torna-se o único referencial capaz de omitir e até mesmo de subtrair as outras percepções, significações e sentidos atribuídos ao território.

Dessa maneira, o campo de disputas engendra exclusões das mais diversas e perversas, relegando o próprio sujeito (homem-camponês-ribeirinho-atingido) à condição de objeto e alvo de medidas monetárias compensatórias, racionalizadas de forma a torná-los enfraquecidos e desarticulados. Tal fato pode ser observado, no que se refere à participação dos atingidos, que na prática é conduzida e limitada a momentos estratégicos, tais como o da “aceitação” do novo local para o deslocamento compulsório, e o da conformidade em relação aos valores oferecidos em pagamento pelas terras e benfeitorias. Esse desequilíbrio na forma de participação dos atingidos, nas mais diversas decisões que são tomadas sobre seus destinos, engendra desarticulações das ações reivindicatórias, a ponto de o sujeito/atingido ser objetivado e subjugado como seres incapazes de

um enfrentamento substancial ao projeto, esses são arranjos técnicos sutis que minam o impulso de participação, que acabam por se efetivar simplesmente quando do aceite das medidas compensatórias e mitigatórias, caracterizando-se assim uma inversão de valor que engendra o próprio silenciamento os povos atingidos.

Sobre os conflitos decorrentes de empreendimentos hidrelétricos é importante entender primeiramente sua configuração original, sob a visão das Ciências Sociais. Nesse sentido, Nascimento (2001), ao abordar uma das maneiras que Durkheim concebe o conflito, diz que ele pode originar-se da correlação de forças entre a classe detentora dos meios de produção, capital e as forças do trabalho.

Frota (2001) enfatiza que a implantação de um empreendimento de envergadura de uma Usina hidrelétrica provoca mudanças no meio antrópico, ou seja, no meio natural que foi ajustado pelo homem de modo a adequar-se melhor ao seu modo de vida. Essas alterações geram impactos socioambientais que, dada as características de subjetividade e complexidade, são difíceis de serem minimizados.

Nessa perspectiva, os empreendimentos hidrelétricos, ao desencadear alterações no meio ambiente, mediante o controle e a apropriação dos recursos naturais para fins exclusivamente privados, farão surgir conflitos socioambientais. Isso porque o local específico e desejável para o empreendimento terá sua paisagem coberta por um lago que suprimirá toda a biosfera até então existente, bem como imporá aos povos viventes no local, o desfazimento de tudo que construíram. Até mesmo os vínculos afetivos e simbólicos com o local e entre eles, precisarão ser esquecidos, ou seja, instaura-se uma situação, desde muito antes da efetivação do empreendimento, de muito sofrimento, medo, temor.

O posicionamento de Zhouri et. al (2007) ratifica que os impactos sofridos pelas populações nos locais dos empreendimentos vão desde a perda da base material da sua existência, terras, rios, bem como referências culturais e simbólicas, redes de parentesco e memória coletiva. Assim, haverá deslocamento dos povos das áreas a serem alagadas, gerando desestruturação de laços de parentesco e vizinhança, alteração no modo de reprodução social, perda de identidade e valores simbólicos, dificuldades e até impossibilidades de reterritorialização nos reassentamentos.

No que tange aos empreendimentos hidrelétricos, não se verifica um momento anterior ao início dos projetos, para discussões com as pessoas a serem afetadas pelo empreendimento, quanto aos impactos como alagamento de áreas, supressão de paisagens, alteração da navegabilidade de rios, remoção da fauna, destruição de patrimônio cultural e de sítios arqueológicos etc., de forma a definir inclusive a viabilidade da obra. Caracterizando a prevalência do fenômeno que por Zhouri e

Oliveira (2007) é compreendido de paradigma da adequação, nessa lógica a realização do empreendimento hidrelétrico torna-se algo inquestionável, sendo as outras questões decorrentes de sua intervenção, consideradas menos importante, secundárias passíveis de serem mitigadas ou compensadas, no sentido de não atrapalharem a consecução do objetivo central – a implantação da hidrelétrica.

Essas autoras sugerem que o paradigma da adequação deveria ser substituído pelo paradigma da sustentabilidade, posto que nele haveria uma análise aprofundada do padrão de consumo e de produção que fez gerar a necessidade da obra seria, portanto, uma ampliação que permitiria uma verificação de viabilidade socioambiental da obra, considerando as potencialidades naturais do lugar.

A partir de Zhouri et. al (2007) é possível perceber que nem mesmo as ações mitigadoras dos impactos, que faz parte do arcabouço de providências, da responsabilidade dos gestores do empreendimento, na lógica do questionável paradigma da adequação, têm sido levadas a efeito. Sobre isso, os autores ponderam que as instituições políticas, técnicas e jurídicas que poderiam equacionar os conflitos, captando os posicionamentos das pessoas afetadas pelos empreendimentos hidrelétricos e promovendo melhorias nos projetos, não conseguem cumprir o seu papel, sendo apenas um procedimento formal e legal a se cumprir. Isso ocorre, por exemplo, nas audiências públicas, posto que muitas ocorreram em momento posterior aos pareceres técnicos dos órgãos ambientais, nesse caso, essas audiências públicas, em vez de ser um instrumento de formulação e discussão das demandas, passa então a ter sua potencialidade limitada, não cumprindo na íntegra seu papel constitucional, configurando-se na prática uma participação reduzida a meros informes gerais à população atingida, que muitas vezes nem compreende a linguagem técnica, ali praticada nesses informes, acarretando desarticulações e desinteresses nos participantes. As demandas levantadas pelos atingidos, nas reuniões/audiências, ficam soltas não havendo notícia de retorno/satisfação à população sobre a incorporação ou não ao projeto. As audiências subsequentes aos encontros em que foram levantadas tais demandas seguem normalmente o rito formal e legal, porém, na prática, muito longe do atendimento das necessidades levantadas pelos povos atingidos.

2. METODOLOGIA DE PESQUISA

O presente artigo é predominantemente qualitativo. Buscou-se refletir sobre os impactos socioculturais e conflitos decorrentes da construção do empreendimento hidrelétrico de Irapé, em especial na transferência involuntária de pessoas para o reassentamento de Araras, em Francisco Sá,

norte de Minas Gerais. Desse modo, realizou-se um estudo de caso, com pesquisa de campo, mediante a implementação de entrevistas semiestruturadas conduzidas junto às pessoas transferidas involuntariamente para o reassentamento.

Sobre a pesquisa de campo, Brandão (2007) destaca aspectos positivos como vivência e contato, no sentido de se entender o que precisa ser conhecido. Ademais, nesse tipo de pesquisa, tem como vantagem da apresentação de dados atualizados, fortemente relacionados com o objetivo e classificáveis de acordo com as necessidades de análise.

Antes das entrevistas, foi realizada também a pesquisa bibliográfica, para melhor entendimento de temas como “impacto sociocultural ou socioeconômico oriundo da construção de hidrelétrica”. Analisou-se os conflitos, o discurso desenvolvimentista, dentre outras variáveis.

3. REASSENTAMENTO DE ARARAS: VIDAS MODIFICADAS PELO EMPREENDIMENTO DE IRAPÉ

Por meio das entrevistas verificou-se que houve comprometimento dos valores socioculturais dos povos originários das margens do Jequitinhonha, que involuntariamente migraram para Araras, afetando suas práticas religiosas, tradições culturais, laços de parentesco e identidade coletiva. Essa afirmação se deve ao fato de que mais da metade dos reassentados em Araras, informaram que viviam próximos a parentes no local de origem e que não foi possível manter essa situação em Araras.

Essa quebra de laços de parentesco e de vizinhança comentados, representa um impacto social que é bem assinalado por Rebouças (2000, p. 70) quando ela diz: “o tamanho da terra e o volume do futuro reservatório separarão parentes, dividirão grupos de afinidades (...)”.

Os impactos observados em Araras guardam muita semelhança com aqueles também verificados, anteriormente, junto ao povo do vale do Jequitinhonha, quando da construção de barragens para irrigação, evidenciando a desagregação dos espaços sociais, historicamente construídos pelos povos.

Nesse contexto, “as barragens destruíram o acesso a espaço e momentos de encontros, em que as comunidades atingidas revitalizavam a sua identidade” (Ribeiro, 1993, p.244).

Quanto às práticas religiosas, foi relatado que a necessidade de deslocamento tem provocado o arrefecimento nas participações apontando para a descontinuidade, devido ao fato de não haver no reassentamento nenhuma igreja ou local apropriado para professarem a fé, sendo necessário deslocamento, de no mínimo 15 km a outro povoado ou cidade.

O empreendimento de Irapé interferiu sobremaneira no modo de vida das pessoas atingidas, processo que fez emergir conflitos, expressos em ações como a resistência ao “deslocamento”, o descontentamento quanto aos valores pagos em indenizações, a desistência das moradias no reassentamento, entre outros.

Na correlação de forças que se estabelece entre os empreendedores e a população atingida, o lado vitorioso, “o mais forte” é sempre aquele representado pelos donos do capital. Até mesmo aspectos legais são flexibilizados para que a obra flua normalmente, apesar dos conflitos não resolvidos entre as partes. Ratificam esse entendimento, Zhouri; Oliveira (2005) quando mencionam que os processos de licenciamentos ambientais não dão conta de prevenir a injustiça ambiental porque negam às pessoas impactadas pelos empreendimentos, a condição de participarem ativamente das decisões e quase sempre autorizam a implantação dos projetos apesar de estudos parciais e descumprimento de condicionantes e outras questões legais.

Para equacionamentos de questões pendentes em Irapé foi, inclusive, firmado um Termo de Ajustamento de Conduta que na verdade figurou mais como um Acordo para cumprimento de ações sob responsabilidade da Cemig, não verificadas em etapas anteriores. Um dos principais pontos ajustados versou sobre os reassentamentos e apesar disso, os reassentados em Araras vivenciaram situações indesejadas.

O impacto negativo mais levantado entre os reassentados, diz respeito aos recursos hídricos, posto que nos locais de origem havia muitos rios e córregos com água de boa qualidade. O rio Jequitinhonha, por exemplo, proporcionava vivências específicas e diversificadas nos usos de suas águas, no produzir, no pescar, no garimpar, na dessedentação, entre vários outros usos. Já na fazenda Araras o rio mais próximo é o rio Verde, que está poluído e praticamente seco, conforme pode ser constatado pelos depoimentos a seguir.

“Existe o rio verde, poluído” (S. P.B.– Presidente da Associação dos reassentados da Fazenda Araras);

“Não considero que tem rio aqui porque ele está morto” (J. S. – reassentado);

“Não tem rio, pois o rio verde está quase seco e poluído. O mau cheiro a gente sente de longe” (M. G. – reassentada). (Azevedo, 2006, p. 51).

Como consequência da mudança para terras em que as condições físicas divergem bastante do viver às margens do Jequitinhonha, em Araras a alteração no modo de produção impôs novas maneiras de se produzir. Nos locais de origem, a quase totalidade da renda das famílias era oriunda da criação de animais de pequeno porte (galinha, porco, etc.) e plantio de pequenas lavouras (mandioca, hortaliças, etc.). Em Araras, quase 30% dos rendimentos das famílias provinham das verbas indenizatórias recebidas da Cemig (indenizações das plantas cultivadas no local de origem

etc.). Esse tipo de impacto social é descrito por Fenilli e Loch (2002), como processo de desestruturação da unidade de produção familiar, já que não está sendo possível a manutenção do mesmo meio de produção de vida dos locais de origem. Também se observa descumprimento de objetivo do reassentamento que é o de evitar o comprometimento da condição social e econômica das famílias atingidas, auxiliando na recomposição das relações de produção e trabalho. (Santos, 1999).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável o impacto sociocultural na vida das pessoas remanejadas da área de construção da Usina Hidrelétrica de Irapé. Assim, as famílias transferidas involuntariamente para o reassentamento de Araras experimentaram ruptura dos laços de parentesco e de vizinhança, perda da identidade social no novo lugar, prejuízo quanto a manutenção das tradições, comprometimentos nas bases materiais de sobrevivência, entre outras perdas.

Os prejuízos das pessoas atingidas só não foram maiores, graças ao enfrentamento promovido pelos movimentos sociais e órgãos como a Pastoral da Terra, a FETAEMG e o Campo Vale que articularam forças, num diálogo mais equânime, auxiliando os reassentados na luta por observância e respeito aos seus direitos. Nesse contexto, essas entidades travaram batalhas para minimizar prejuízos materiais, visando a uma indenização mais justa, bem como auxiliando no processo de análise das terras ofertadas aos reassentados, uma vez que, o empreendedor previamente selecionou três terras e apresentaram-nas como únicas opções aos reassentados, que deveriam “escolher” seu novo lugar não a partir de seu entendimento e conhecimento, mas a partir do processo de julgamento dos empreendedores do que serviria em substituição ao antigo lugar.

Esse sutil processo de “escolha” feito pelos de “fora”, deixa claro o quanto o poder do mais forte tende a subestimar e sobrepor valores dos mais vulneráveis, que já se encontram em uma situação de desvantagem.

Por fim é muito importante que se estude sobre impactos decorrentes da implantação de grandes empreendimentos, uma vez que, os reflexos são sentidos por muitos anos. Assim, a inauguração da Usina Hidrelétrica de Irapé, em 2006, não coincidiu com a solução dos problemas enfrentados pelas pessoas que tiveram que abandonar seus locais de origem. Ainda hoje sonhos destruídos, modos de vida interrompidos, distanciamento de parentes, entre outras questões, são frequentemente lembrados pelos reassentados e representa um prejuízo imaterial que jamais será compensado.

REFERÊNCIAS:

AZEVEDO, M. C.; dos Santos, A. F. Reassentamento da usina hidrelétrica de Salto Caxias In: **Seminário Nacional de Grandes Barragens**, XXIII, 1999, Belo Horizonte. Anais Vol. II 1999. p. 51-61.

AZEVEDO, L.C. **O Assentamento de Francisco Sá: uma Análise dos Reassentamentos em Função da Construção de Usinas Hidrelétricas**. Monografia de Conclusão do curso de Ciências Sociais. Universidade Estadual de Montes Claros. Montes Claros, 2006.

BORTOLETO, E. M. **A implantação de Grandes Hidrelétricas: desenvolvimento, discurso e impactos**. Geografares, Vitória, n. 2, jun. 2001, p. 53-62

BRANDÃO, C. R. **Reflexões sobre como fazer trabalho de campo**. In: Sociedade e cultura. V. 10, N.1, JAN./JUN. 2007.

COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS – CEMIG. **Informativo Irapé**. Ano 4, n. 2, Mar/Abr 2006.

COSTA, P. C. De. C. **À Margem de Irapé: uma década de legados e consequências da barragem do Rio Jequitinhonha**. Dissertação (mestrado). Belo Horizonte: UFMG/Unimontes, 2018.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. São Paulo: Edições Loyola 12^a ed. Julho de 2005.

FROTA, Ivaldo. **O setor elétrico e seus conflitos: os novos e os velhos desafios**. In: A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais. BURSZTYN, Marcel(org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2001, p. 149-165.

GESTA. Ficha Luta dos atingidos pela barragem de Irapé. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/conflito/?id=271>. Acesso em 20/04/2018

MAB. História do MAB. Disponível em: <http://www.mabnacional.org.br/content/3-os-encontros-nacionais-e-cria-do-movimento-nacional>. Acesso em 15/03/2018.

MINAS GERAIS. Ministério Público Federal. *Termo de Acordo estabelecido entre o MPF, Estado de Minas Gerais, CEMIG e FEAM com intervenção da Fundação Cultural Palmares, Associação Quilombola Boa Sorte e da Comissão de Atingidos pela Barragem de Irapé*. Belo Horizonte/MG: Procuradoria da República em Minas Gerais, 2002.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. **Os conflitos na sociedade moderna: uma introdução conceitual**. In: A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais. BURSZTYN, Marcel(org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2001, p. 85-105.

PEREIRA, A. L. **Impactos Socioambientais da Hidrelétrica do Funil na Comunidade de Pedra Negra**. Sinapse Múltipla, v. 3, n. 2, p. 135, 2014.

REBOUÇAS, L. M. **O planejado e o vivido: O reassentamento de famílias ribeirinhas no Pontal do Paranapanema**. 1^a edição. São Paulo: Ed. Annablume: FAPESP, 2000. 193.p.

RIBEIRO, F.R. **Campesinato: resistência e mudança** – o caso dos atingidos por barragens no Vale do Jequitinhonha. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 1993. 2v. Dissertação (Mestrado em Sociologia).

RIBEIRO, R. F. **Campesinato: resistência e mudança** - o caso dos atingidos por barragens no Vale do Jequitinhonha. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 1993. 2v. Dissertação (Mestrado em Sociologia).

ZHOURI, A; LASCHEFSKI, K; PEREIRA, D. (Org.). **A Insustentável Leveza da Política Ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2005, v. 1, p. 89 – 116.

ZHOURI, A; OLIVEIRA, R. (2007), “Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil Rural: o caso das usinas hidrelétricas”. *Revista Ambientes & Sociedade*, Campinas, X (2), 119-135. Consultado a 20.06.2018 em <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2.pdf>.

ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R. Paisagens industriais e desterritorialização de populações locais: conflitos socioambientais em projetos hidrelétricos. In: ZHOURI, Andreia; LASCHEFSKI, Klemens; e, PEREIRA, Doralice. (Org.). **A Insustentável Leveza da Política Ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2005, v. 1, p. 89 - 116.

ZHOURI, A; OLIVEIRA, R.; PEREIRA. **Paisagens industriais e desterritorialização de populações locais**: conflitos socioambientais em projetos hidrelétricos. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K., PEREIRA, D. B. (Orgs.). **A insustentável Leveza da Política Ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2005.

NOTA

¹ Uma primeira versão desse texto foi apresentada no GT 08: “(Des)igualdades e ambiente: conflitos socioambientais”. Coordenado pela Prof^a. Dra. Ana Paula Glinfskoi Thé; Prof^a Dra. Isabel Cristina Barbosa de Brito; Prof^a. Dra. Felisa Cançado Anaya; Prof. Dr. Rômulo Soares Barbosa, no VI Congresso em Desenvolvimento Social. “Desafios à Democracia, Desenvolvimento e Bens Comuns”, ISSN:2358-3991. O texto também se beneficiou das observações e análises críticas dos professores do referido GT.

APLICAÇÃO DA LÓGICA INTERCULTURAL AO DIREITO BRASILEIRO: enfoque nos coletivos indígenas

Laira Altoé Teixeira Garcia

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

E-mail: lairagarcia@gmail.com

RESUMO

O presente trabalho se propõe a abordar como os institutos públicos do direito, com enfoque maior no judiciário, lidam com a causa indígena no país. Visto isso, analisando criticamente a atuação de tais instituições, que não deixa de ser reflexo de uma sociedade discriminante como um todo, daí propõem-se uma solução mais sensível à causa indígena. Nesta solução, a tese que se apresenta é a abordagem sob a linha de raciocínio multicultural, intercultural, e de ética relativista – conceitos base da teoria e filosofia do direito. Pois embasado na sociologia e antropologia, e observando de maneira mais ínsita os direitos humanos, constatou-se que a visão monocultural (vigente) só traz prejuízos para uma sociedade diversificada, e os coletivos indígenas representam uma das minorias que sofre com as instaurações do grupo dominante. Ou seja, um caminho para modificar esta realidade é inverter a lógica que se baseia todo o direito e a ideologia destas instituições de opressão.

Palavras-chave: Direito Indígena, Sociologia, Antropologia.

ABSTRACT

This paper proposes to approach how the public institutes of law, with a greater focus on the judiciary, deal with the indigenous cause in the country. Seen it, and analyzing critically the decisions and work of those institutions, which is a reflex of overall society prejudice, it's proposed a solution to better resolve it. This solution states that if it's used a multicultural, intercultural and relativist (concepts of philosophy of law) manner of viewing such affairs, it will be better for minorities, such as the indigenous people. And based on aspects of sociology and anthropology, observing human right as referral, is evidenced that the enforcement of monocultural manner only bring losses to a diversified society. Also, indigenous people comprehend a minority that suffers with monocultural establishments. Namely, the way to modify this reality is changing the basis of reasoning law and ideology of oppressive institutions.

Keywords: Indigenous Rights, Sociology, Anthropology.

INTRODUÇÃO

A questão indígena no cenário brasileiro envolve discussões culturais, políticas, de políticas e programas públicos, conflitos por terras, enfim, discussões que estão intimamente ligadas, historicamente, ao desenvolvimento do país e à expansão das fronteiras e áreas controladas pelo poder central.

Em questões como essas, o direito pela vertente do judiciário, ao longo dos séculos, vem tangenciando a questão sem de fato apreciar com o olhar intercultural.

Nos últimos anos, pelo crescimento da abrangência do judiciário nas decisões políticas, o movimento chamado de “judicialização da política”. Está influenciando a maneira pelo qual a sociedade civil vem encarando tais questões no Brasil, antes vistas apenas sob o manto da política. Ou seja, a compreensão de que o poder judiciário também promove o controle de questões indígenas através de suas decisões.

Já passando ao direito comparado, valem as verificações de como outros países ex-colônias lidaram com os povos nativos em seu direito interno. Por exemplo, a política em relação ao Aborígena na Austrália, a África do Sul e a demarcação de terras das ancestrais tribos africanas, o Canadá e Estados Unidos em relação aos “native americans”, e, sobretudo, a América Latina e seus respectivos povos indígenas.

Na África do Sul, áreas extensas, que foram tomadas por colonizadores europeus para se tornarem fazendas, foram devolvidas a certas tribos africanas. Apesar do grande simbolismo que tal avanço de tentativa de justiça histórica traz, a sociedade africana continua incansável em discutir o impacto que isso traz à economia do país, com profunda indignação por terras que antes eram cultivadas e serviam ao lucro de grupos econômicos passarem a ser geridas por tribos que tem como subsistência milenar o pastoreio.

Portanto, a abordagem desses temas significa, sobretudo, trazer à baila como o direito em outros países cuida desse tema, não apenas a título exemplificativo e comparativo, mas a título de influência para o direito interno se a experiência foi interessante. Pois observar as experiências em outros países auxilia a construir base mais sólida de referência (apesar de contextos históricos e conjecturais tão distantes e ao mesmo tempo próximos).

Enfim, diante deste cenário de mudanças, trazer o multiculturalismo às discussões/reflexões jurídicas poderá dar a base teórica que falta à construção de um juridicismo menos preconceituoso, mais sensível e, principalmente, tolerante à diferença. No entanto, há que se explicar bem o que se

pretende como base teórica multicultural, pois aqui não será defendida a base multicultural liberal, que mais faz consentir a construir. E sim, o **interculturalismo de viés andino**.

Também, há uma **necessidade pujante de revolucionar o direito monocultural de paradigma dominante**, para auxiliar numa mudança cultural/legislativa que abranja as minoriais, não como meras minorias participativas, a quem se concede alguns direitos, mas como sujeitos do direito. Sujeitos que estejam em pé de igualdade de expressão e decisão.

Mas nem tudo está perdido, pois a Constituição da República Federativa do Brasil (CFRB/88); a Convenção nº 169 da OIT; e, a Declaração Universal da Organização das Nações Unidas sobre o direito dos povos indígenas exigem que o respeito à diferença imploda num grau nunca antes visto.

Portanto, o cenário atual favorece essa mudança de orientação no direito, para que haja maior sensibilidade às questões das minorias como as dos indígenas.

Além disso, há 3 pilares na CFRB/88 para que este seja o momento de realizar a melhor condição dos povos indígenas atrelado ao multiculturalismo: o pluralismo jurídico/ ética cultural (art. 215, 216, 231 CFRB/88), a dignidade da pessoa humana e a igualdade material. Sendo que só há pluralismo se a diversidade for exaltada.

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

II produção, promoção e difusão de bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

IV democratização do acesso aos bens de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

V valorização da diversidade étnica e regional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

(...)

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a

ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.
§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.
(CFRB/88).

A CFRB/88 também preserva a liberdade expressiva, daí a possibilidade de exigir direitos de cunho específico de um setor da população, visto hoje como minoria. Por exemplo, não temos mais a distinção entre aculturados e selvagens. Nesse ponto, houve uma emancipação, pois não há mais um centro produtor de identidade.

Assim, objetiva-se buscar o reconhecimento do direito indígena e ligá-lo ao interculturalismo e ao relativismo cultural. Ora, o aspecto instrumental da sociedade plural é procurar consensos, ainda que provisórios.

Tais “ideologias” sempre foram afastadas do direito clássico, por grande influência do Direito Natural, Direito Canônico e do Positivismo Jurídico. Mas, para que a pretensão indígena se fortaleça e cresça no cenário brasileiro, há que se fiar no aspecto intercultural e “racial” do país.

E isso só é possível derrubando as bases clássicas conservadoras, que são consideradas as motivadoras para a prevalência do evolucionismo e da negação do multiculturalismo cidadão.

Por exemplo, existem hoje critérios de definição de identidade para a antropologia, no campo fenomenológico da etnicidade. Tal campo se preocupa em definir, mas tais critérios têm em si aspectos de universalismo, e o universalismo é no fundo uma ideologia, no entanto, uma ideologia do dominador. Ora, as **verdades são localmente construídas**.

Portanto, o primeiro aspecto neste novo direito é de que há de superar a visão clássica do Direito Natural, comprovando-se que não é possível continuar construindo a sociedade plural, de respeito e convivência com os povos ancestrais indígenas, considerando-os povos “primitivos”, que um dia chegarão aos padrões/parâmetros de desenvolvimento hegemônico do mundo ocidental.

Ou seja, o mundo jurídico, a fim de reconhecer ao indígena e à sua cultura, seu espaço social, a devida distância da ordem jurídica massificadora para sua preservação, tem um significado muito além de uma compensação histórica, é um reconhecimento do desejo de saldar essa dívida histórica para não mais haver desigualdade entre a relevância de cada cultura e seu modo de viver.

1. COMO OS TRIBUNAIS JULGAM O DIREITO INDÍGENA

O Judiciário impõe entraves à melhor elucidação dos casos que acabam sendo-lhe encaminhados, isto muito devido aos requisitos e exigências burocráticas que em nada combinam com a simplicidade e/ou complexidade que a questão indígena corresponde.

Por exemplo, muito comum é a exigência de laudos antropológicos, para auxiliar o juiz na decisão de demarcação de territórios indígenas, que devem concluir se aquele coletivo é ou não indígena, se aquela terra é ou não ancestral. Tudo isso devido ao art. 231 da CRFB:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º - São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.(grifado pela autora)

Tais laudos antropológicos precisam concluir quanto à ocupação ancestral de um território por uma etnia:

Veza por outra o conceito resvala para a imemorialidade, e o juiz exige a produção de um laudo arqueológico que evidencie que a presença indígena no local remonta a tempos pré-colombianos. Tal requisito vem impedindo que os terena de Mato Grosso e os krahô-kanela de Tocantins tenham acesso a um território, ao argumento de que as áreas pretendidas não correspondem às suas terras ancestrais.

O requisito da imemorialidade, no entanto, de há muito foi abandonado. A uma, por sua impossibilidade lógica. O processo dito colonizador avançou sobre esses territórios, descaracterizando-os. É um truismo dizer-se que não há como recuperar Copacabana para os índios. A duas, porque esse mesmo processo promoveu deslocamentos constantes, e a territorialização desses povos teve que ser constantemente redefinida. E, a três, porque estamos a tratar de populações que existem no presente, com perspectivas de vida atuais e futuras, e que não podem ser condenadas a um imobilismo do passado.

Enfim, sem a pretensão de exaurir todas as dificuldades com que nos deparamos nas lides diárias, o que se revela, nesse breve esboço, é um judiciário ainda marcadamente civilista, seja na interpretação do direito, seja na ritualística processual. Mesmo as decisões que vêm ao encontro das aspirações dos povos indígenas dificilmente conseguem fugir desse viés. É pouca a reflexão sobre direitos coletivos, e quase nenhuma sobre direito étnico.(Duprat 2006: 172 - 181).
(grifado pela autora)

Ora, além deste viés, durante o tempo desarrazoado que o judiciário leva para decidir as causas indígenas, uma comunidade inteira pode ficar anos fora do seu território até a definição inequívoca da terra indígena – ficam assim condenados a viver orientados por outros, dependendo de soluções que outros os impõe. Esses outros, ora agentes públicos, totalmente alienados para as suas necessidades espirituais e ritualísticas, que até sobressaem à necessidade de terra para sobrevivência.

Em palestra ministrada no evento “A Questão indígena” organizada em Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região (EMARF), em 10.04.2014, a antropóloga Ana Elisa Freitas deu o exemplo de que mesmo após a estabilidade jurídica da demarcação das terras, diversos outros entraves à perpetuação da tranquilidade dos povos indígenas permanece. Ou seja, nunca está sanada a disputa entre as necessidades que os não índios apresentam frente à aparente estabilidade de um coletivo indígena (i. é, que não esteja em conflito com nenhuma força externa à comunidade).

Ela citou uma comunidade indígena que, apesar de já ter sua terra demarcada no sul do país, teve de aceitar a instalação de fios de alta tensão em seu território. Causando grandes transtornos a essa comunidade, pois o cenário da, especificamente, Serra do Tabuleiro¹ para os Guaranis da região é sagrada, como se para um católico fervoroso se destruísse o Vaticano.

Outro exemplo pode ser observado:

(...) não deixam de ser curiosas decisões que negam validade à perícia antropológica por suspeição do pesquisador, porque esse tem intimidade com o grupo. No entanto, para toda e qualquer perícia, requer-se do profissional, conhecimento técnico e científico (art. 424,I, CPC). E, no caso da antropologia, apenas está habilitado a produzir essa prova aquele que conhece o grupo, que pode revelar sua existência cotidiana.(Duprat 2006: 172 - 181). (grifado pela autora).

Ora, a suspeição, instituto corriqueiro do mundo jurídico, impede que um agente ou auxiliar da justiça atue em uma determinada ação por se julgar prejudicada sua imparcialidade. Tal instituto vem sendo curiosamente aplicado por juízes aos antropólogos que preparam os laudos requisitados em diversos tipos de ações envolvendo questões indígenas.

Ao ser aplicado pelo juiz neste tipo de situação, percebe-se o grande abuso que a insensibilidade às outras formas de cultura gera, ao se aplicar uma regra de direito como máxima, sem relevar as exceções que a lógica impõe. Como se impedir o favorecimento de um grupo indígena estivesse acima de qualquer ponderação de lógica. Pois, como já elucidava Eduardo Viveiros de Castro, **se algum antropólogo pode inferir alguma constatação em relação a um coletivo, teria que ser o antropólogo que estuda o coletivo**, e para isso, tem que ser no mínimo íntimo destes, podendo ser também ele indígena, se a etnia assim o definir.

Isso vai além do que a lei pode inferir aos juízes quanto à imparcialidade, e situações de suspeição e impedimentos, pois as vivências de cada um, seus preconceitos e relações familiares é o que principalmente os leva a tomar suas decisões como juízes, inclusive. Ou seja, a pura legalidade, mesmo quando mais benéfica impossível às comunidades tradicionais, em muito deixa a desejar na tutela de suas necessidades mais urgentes.

O que se percebe é a total falta de compreensão que as comunidades indígenas têm frente ao judiciário, que infelizmente representa a última *ratio* estatal capaz de prover certos direitos de legalidade, como a demarcação de terras.

Fato é que esse “diálogo de surdos”, não é privilégio das comunidades indígenas, posto que qualquer grupo marginalizado (quilombolas, marcha da maconha, movimentos de trabalhadores sem moradia, etc.) sofre grandes entraves de compreensão quando da não-tutela jurisdicional.

Ora, algo basilar é a maneira de pensamento indígena *versus* o pensamento ocidental. Pierre Clastres, em 1974 (2012), sintetizou tal ideia ao definir como circular/ cíclico o raciocínio indígena, e linear o ocidental, como uma reta, pois tem um início e um fim. Para os indígenas, todos os dias são sagrados, e o que é vivo quando “morre” não se acaba, há sempre um renascimento em outro formato. Por exemplo, se um indígena conversa algo e torna ao mesmo assunto outro dia, é tido como abilolado, mas para ele um assunto não começa e termina, está pairando e pode voltar à tona a qualquer momento. Da mesma forma que a pergunta “quantos minutos falta para chegar?” não pode ser traduzida para um indígena de forma que se consiga uma resposta satisfatória do ponto de vista ocidental.

Também, outro problema é a definição de indígena². Pois o que comumente se vê é a leitura de que o índio não existe mais porque usa roupas e anda de carro³ e que, por consequência, não existe mais em quantidade que justifique a demarcação de longas extensões de terra, isso continua legitimando a ideia de que o índio assombra a possibilidade de desenvolvimento econômico. Mas por viver de todos os elementos que a natureza oferece, precisa de longas extensões para caçar e obter água limpa, o que não se compara aos metros quadrados que a moradia nas cidades possibilita.

Assim, como nas cotas raciais é a pessoa que se autodefine, o índio também deve ter o direito de se autodefinir. Neste ponto, um argumento recorrente contrário à autodefinição e autodeterminação indígena é o medo das fraudes. Mas há de se conviver com essa possibilidade, que serão cada vez mais raras com o tempo e o estabelecimento de medidas fiscalizatórias. O que não se pode é impedir o gozo de um direito por uma população por medo das fraudes, ou tendo como desculpa elas.

Além disso, o art. 1º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT – agência pertencente à Organização das Nações Unidas) assim revela:

1. A presente convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;

b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica

pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção, retirando do Estado o poder desta definição.
(grifado pela autora)

Sendo que o mais acertado é dar a quem tem legitimidade para falar sobre identidade indígena, no caso, o índio, que possui o poder de se autogerir, de se autorefletir, de impedir que elementos dominantes de desenvolvimentismo ultrapassem a barreira de seu bem-estar.

Todos esses elementos de entrave que a sociedade dominante impõe à comunidade indígena, por preconceitos que o próprio paradigma dominante exige da sociedade, emperram qualquer tentativa de autogestão de suas questões. De forma que se vê a grande dependência de aldeias demarcadas, ou não, nos entes estatais, na FUNAI, nas Prefeituras que exploram o turismo junto às comunidades (e.g. Aracruz-ES, Paraty-RJ).

Então, como resolver essa situação, como “sensibilizar” o judiciário e o próprio executivo para decisões mais sinceras em igualdades? A única maneira é invertendo a lógica da lei, é retirando a “monocultura”⁴ que a lei impende a seus súditos, tema esse que será visto a seguir.

2. PROPOSTA MULTICULTURAL/ INTERCULTURAL E RELATIVISTA DE TRATAMENTO JURÍDICO À QUESTÃO INDÍGENA

Uma premissa é certa - antropológica e historicamente falando - a negação da identidade é um instrumento de poder dominante, e isso é também visto no direito, pois, como bem apontou Bourdieu (2003). As instituições, tais como a Igreja, Família, Escola, refletem a compleição de um estilo de mundo dominador.

No Curso de Direito, a diferença não é objeto de preocupação, fazem-se leis, decidem-se casos, tudo isso sem observar o “outro”. Sem dar a dignidade à própria diferença, daí a necessidade de se ter uma outra concepção do direito.

Em termos mais próximos, na História recente brasileira, durante o regime político da Ditadura foram marcantes as incursões na Amazônia, a fim de domá-la, retirando os indígenas de outra grande parte de suas terras ancestrais. Então o direito, apesar de toda a saudosista construção no pós-88, não deixa de ser um instrumento para a dominação cultural. Também, se não existe dominação não há comunicação que justifique a universalização.

Durante os debates que permearam a construção da Carta Política de 88, o índio Ailton Krenak fez uma emocionante intervenção, pintando a cara de preto com graxa para trazer mais

límpido à cena contituente o luto de séculos de dominação sobre os povos indígenas. Luto que continua invisível aos olhares da dominante sociedade, que, se não se dispõe a construir a sociedade igualitária, pode emperrar tal construção, orientada ou não por outros meios como a mídia, política, e religião.

Fato é que a solução prática não é expulsar quem não é índio nem isolar os indígenas num território só e dividir o Brasil (a menos que assim eles e a nação desejem), e, sim, dar a igualdade de discurso e influência sobre as instituições necessárias à construção de uma sociedade mais sensível às minorias, sob o ponto de vista dos direitos humanos especialmente, frente ao endurecimento das posições anti-indígenas.

Há, academicamente, diferenças puentes entre os termos multiculturalismo e interculturalismo, como bem expõe o trecho a seguir:

Para Catherine Walsh, o ‘multicultural’ (assim como o ‘pluricultural’) é um termo descritivo que indica a existência de múltiplas culturas em um determinado lugar, reivindicando seu reconhecimento, tolerância e respeito, com origem nos países ocidentais e tem orientado muitas políticas públicas de inclusão no modelo liberal de mercado. Para Walsh, o multiculturalismo sustenta a produção e a administração da diferença dentro da ordem nacional, enquanto a interculturalidade aponta mudanças radicais nessa ordem.

Parece-nos que as abordagens multiculturais ignoram as complexidades da realidade dos países que passaram por processos de descolonização e, em particular, a perspectiva dos povos indígenas, operando no paradigma liberal de “inclusão”, “integração” e “concessão/reconhecimento de direitos”. Não à toa intelectuais do giro descolonial apontam que o debate multiculturalista se insere na genealogia de pensamento ocidental moderna (europeia/estadunidense) e, portanto, opera do “ponto zero”, na objetividade sem parênteses, que leva a uma epistemologia do gerenciamento, de um lado, e da obediência, do outro.

(...)

Ao fazermos esses questionamentos e problematizações, o conceito de interculturalidade emerge novamente como uma importante ferramenta para pensar a disputa por significados em um contexto de marginalização, pluralidade étnica e relações coloniais de poder. Intercultura, um conceito introduzido por intelectuais indígenas andinos para reivindicar direitos epistêmicos, significa inter-epistemologia, diálogos intensos e abertos entre cosmologias não-ocidentais e ocidentais.

Walsh aponta que a interculturalidade ainda não existe, mas é um projeto em construção. Vai além do respeito, da tolerância e do reconhecimento da diversidade, pois sinaliza com um projeto de construir sociedades nas quais as relações e condições de vida sejam distintas daquelas que vivemos atualmente. Walsh destaca a interculturalidade como princípio ideológico do projeto político do movimento indígena equatoriano, assentado na necessidade de uma transformação radical das estruturas, instituições e relações da sociedade, o eixo de um processo histórico alternativo. É preciso que a interculturalidade transcenda o plano funcional e individual para afetar também a estruturação social e o caráter monocultural, hegemônico e colonial do estado: por isso, para se realizar plenamente a interculturalidade está premida em uma transformação radical, tendo em vista a estrutura social rígida que caracteriza o colonialismo interno.

Dessa forma, é possível dizer que a interculturalidade não possui o afã de simplesmente reconhecer, tolerar e muito menos incorporar o diferente dentro da

matriz e das estruturas já estabelecidas, mas implodir a matriz colonial de poder a partir dessa diferença, reconceituar e refundar estruturas para colocar em ação novas formas de pensar, se relacionar e viver. Por isso, sugere um processo ativo e permanente onde a 'diferença' pode criar novas compreensões, convivências e colaborações. (Mello 2014: 100 - 101). (grifado pela autora).

A intenção que este trabalho pretende sugerir é de um multiculturalismo radical indígena, no sentido que Catherine Walsh tipificou como interculturalismo. Ocorre que o termo pouco importa, o que importa é o significado desse multiculturalismo, que se destaca do trecho acima: “Vai além do respeito, da tolerância e do reconhecimento da diversidade, pois sinaliza com um projeto de construir sociedades nas quais as relações e condições de vida sejam distintas daquelas que vivemos atualmente”.

Assim, os mais preciosistas podem criticar a utilização da palavra multiculturalismo para se querer inferir a interculturalidade que Walsh conceituou. No entanto, neste trabalho está sendo utilizada a palavra multiculturalismo com o sentido acadêmico de interculturalismo porque a maior parte da pesquisa se baseou em autores que utilizam o termo “multiculturalismo” para imprimir a mesma ideia (Andrea Semprine e.g.). Ressalte-se que eles não o fazem porque querem sugerir o multiculturalismo no sentido liberal de Will Kymlicka; e, sim, o multiculturalismo no sentido intercultural.

Assim como Geertz também explanou no ensaio sobre o “Anti Anti-relativismo”, há que se destruir o medo infundado do relativismo cultural, mas ele propõe atacar o anti-relativismo sem defender o relativismo. Ora, os pressupostos “anti anti-relativistas” de Geertz também podem muito bem ser utilizados neste trabalho, uma vez que reconhece formas de combater ideologias que veem diferenças de forma negativa, empobrecedora e pretende que o universalismo continua se formando.

Visto isso, feita tal explanação sobre o multiculturalismo, pode-se apresentar a solução que este trabalho pretende expor para o problema da abordagem atual da questão indígena no direito. Ou seja, tendo visto a desconexão, a insensibilidade dos operadores do direito quando se trata da questão indígena, e o principal: a imperícia destes para decidir/ tratar temas indígenas, percebe-se que exigí-los pre-preparação em antropologia indígena não é a solução. Muito mais que opções paliativas, **a proposta que se faz é alterar a lógica secular de monoculturalidade que o direito clássico se baseia, para utilizá-lo aplicando-se a lógica multicultural intercultural.**

Poderia-se, por exemplo, implementar uma nova lógica multicultural de percepção da questão dos coletivos indígenas, até que legislativamente não se tenha esta definição em lei, que ao menos os tribunais decidam amparados valoristicamente por essa direção multicultural.

Para elucidar que o relativismo não é inconsequente: um caso que causou grande indignação nas redes sociais, foi a “denúncia” de que certas tribos abandonam crianças mal formadas/ com

deficiência, ou por não poderem levá-las se pressionados a abandonar o local da aldeia. Mas, ora, e as crianças da sociedade ocidental que vivem nas ruas, não foram elas também abandonadas? Crítica à parte que tal pensamento introduz, há também a visão relativa deste tipo de atitude. Afinal, como pode alguém, imerso numa cultura, julgar os usos de outra? O que pensaria um indígena caso visse como a desigualdade social é massificada no mundo ocidental?

Da mesma forma que para a sociedade ocidental é abominável pensar em matar uma criança que nasce com alguma forma de deficiência, para os indígenas é abominável deixar pessoas morrerem de fome numa sociedade de abundância, devido unicamente à desigualdade social. Mas antes de qualquer crítica ocidental, o que o relativismo demonstra é que toda diferença cultural gritante, de difícil compreensão, tem sim, no fundo, um fundamento.

Pierre Clastres já elucidava desde a década de 60 a explicação para esse tipo de atitude comum entre povos indígenas: o problema do controle da demografia, não se trata de “maldade que corre no sangue” dos grupos que têm essa prática.⁵

Ou seja, o que se quer dizer é que o direito vem falhando no seu *modus operandi* (em bom português: na prática) com os coletivos indígenas, porque ele não se deixa relativizar. Ora, também seria muito supor que o direito, por conta própria, faria isso. Pois, como estrutura dominante, vai se gerir não para se destruir. Por isso tal mudança de paradigma compete ser feita por outros setores sociais, que apoiam a queda do direito monocultural, a realizar pressão de implementação da lógica multicultural ao já cansado e improdutivo direito conservador. Veja-se, por exemplo, opinião do sociólogo Andrea Semprini:

O direito está intrinsecamente ligado à modernidade. Sua independência e sua neutralidade constituem dois pilares das democracias liberais. Poderia causar estranheza ver o direito sendo recuperado pelos partidários do multiculturalismo. No entanto, esta recuperação tem sua lógica. Os multiculturalistas não ignoram a real dimensão da independência entre jurídico e político e a efetiva equidade da justiça. Eles tendem, não obstante, utilizar o direito por assim dizer contra ele mesmo. Ao interpretar literalmente seu papel de fiador super partes da igualdade e da justiça, eles apelam ao direito para resolver situações apresentadas como regidas por valores e tradições ‘universais’, enquanto de fato elas são regidas por costumes ou por convenções inspiradas pelos valores e tradições de uma maioria monocultural. Manipulado habilmente por grupos organizados num novo clima social, o direito tem-se mostrado uma arma poderosa, um pé-de-cabra nas trincas da modernidade. (Semprini 1999: 164). (grifado pela autora)

Ou seja, é preciso demonstrar que o direito está sendo paradoxal por ele mesmo quando se argumenta que não é uma estrutura estruturante de uma maioria monocultural. Isso porque o que muitos operadores não conseguem perceber é que as tradições universais são “rígidas por costumes

ou por convenções inspiradas pelos valores e tradições de uma maioria monocultural”, nas palavras de Andrea Semprini.

E tal maioria monocultural vem imprimindo nas Américas a cultura ocidental desde o século 15 - já basta tal dominação.

Outro exemplo das dificuldades que os coletivos indígenas enfrentam é a basilar compreensão de propriedade. Isso gera reflexos em diversas situações cotidianas. Veja-se a análise abaixo:

El territorio indígena no tendría por qué sujetarse al concepto de propiedad privada; sin embargo, en los hechos nos encontramos con el caso de que los propietarios privados tienen múltiples mecanismos para proteger su derecho y con ellos no se habla del derecho a la consulta. Se ha señalado que también en estos casos existe, por ejemplo, la expropiación por causa de utilidad pública. En efecto, pero la llamada utilidad pública debe fundarse y tiene un carácter excepcional, además de señalarse la previa indemnización. De cualquier forma, colocando el enfoque en la naturaleza del derecho sustantivo de los pueblos indígenas, le daríamos otra dimensión al debate más allá de los foros, las encuestas, su sistematización y la creación de instancias que los realicen (Gomez 2010). (grifado pela autora)

Ou seja, enquanto, pela compreensão proprietária particular, foram construídos, no campo do direito, diversos instrumentos para proteção da mesma, na propriedade comunal indígena, visto por uns como “comunismo originário”, existem poucos mecanismos que vão realmente a fundo para conferir proteção na medida que os costumes indígenas exigem. E os que existem foram criados recentemente, com foco no pós-88.

Como, por exemplo, no caso dos Guaranis da Serra do Tabuleiro, os fios de alta tensão para os brancos não impactam em nada além do ecológico. Mas para os indígenas o impacto espiritual era o que mais os assolava e indignava, pois feria o sagrado que aquela serra representava a eles.

Além disso, os constitucionalistas Dalmo Dallari e José Afonso da Silva já fizeram a crítica quanto à diferença entre direito indígena e indigenista, sendo que o direito que se aplica atualmente é o último. O trecho a seguir destaca as diferenças:

*Inicialmente é preciso aclarar ao caro leitor a diferença entre direito indigenista e direito indígena, o primeiro diz respeito às **normas positivadas, com vistas à reger as relações entre índios e não-índios, são regramentos pensados elaborados e votados, pelos legisladores - não-índios - que nunca tiveram como prioridade a proteção e a garantia os direitos nós indígenas, por isso o direito indigenista evoluiu tão pouco nesses 505 anos de invasão colonialista.** Já o direito indígena são regras postas aos índios nas aldeias com vistas à reger as relações entre indivíduos, famílias, grupos e povos. O direito indígena não é positivado, é consuetudinário; não é votado, é extraído das relações, das*

vivências milenares dos nossos povos, contém grande carga moral e cultural.
(Silva, 2005). (grifado pela autora).

Isso significa que o direito indígena não está ligado ao indigenista, ou melhor, são às vezes diametralmente opostos. Mas alterando-se a concepção base etnocêntrica e monocultural do direito, se abriria mais espaço para que o direito - propriamente indígena - recebesse o tratamento pelo direito clássico que o torne assimilável nos padrões rígidos atuais. No entanto, uma mera amenização não basta. Há que se radicalizar para obter um direito de fundo intercultural.

CONCLUSÃO

Visto que a situação das minorias fica fragilizada frente ao direito vigente, e neste trabalho se deu o enfoque às populações indígenas, se propôs aqui apresentar uma solução. Tal solução não é fácil ou de fácil aplicação, demanda grande embate às estruturas vigentes.

Ou seja, inverter as bases que embasam a lógica com que o direito é composto e pensado demanda coibir setores conservadores de forma inconteste. Sair da base monocultural e universalista com que o direito ocidental se imbuíu nos últimos séculos, e inverter a lógica-base dele para o multiculturalismo e relativismo ético não significa apenas liberar um sem número de pessoas do jugo jurídico de ordem, mas dar a voz às suas liberdade étnicas e morais. Ora, a diferença sempre ameaçou o absolutismo do pensamento universal.

Portanto, todo o estranhamento que surge disso deverá se vergar para não oprimir populações que há milênios estão silenciadas, por um “direito” que venceu no embate moral com armas e violência. A proposta não deixa de ser radical, no entanto, ora, inverter a lógica-base do pensamento jurídico implica em ferir uma das ferramentas de poder simbólico mais eficazes e importantes, e, principalmente, institucionalizada.

Por fim, vale ressaltar que a valorosa experiência pluricultural andina traz para o cenário brasileiro promissor incentivo de aplicação de permissividade moral ao direito. Muito além que mera permissividade legislativa, pretende-se que os aparelhos burocráticos administrativos e judiciários passem a interpretar situações que poderiam trazer mais exclusão de forma relativista a apoiar a cultura, sem preconceitos de dominação.

REFERÊNCIAS:

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 6 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Os direitos do índio: ensaios e documentos**. São Paulo, Editora Brasiliense, 1987

CLASTERS, Pierre. **A sociedade contra o Estado – pesquisas de antropologia política**: Pierre Clastres. Tradução: Theo Santiago. 1ª Edição Cosac Naify Portátil. São Paulo: Cosac Naify, 2012. 288 pp.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. Para um novo senso comum: A ciência, a política e o direito na transição paradigmática - vol 1. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000. Parte Geral.

SEMPRINI, Andrea. **Multiculturalismo**. Tradução de Loureano Pelegrin. São Paulo: Edusc, 1999.

NOTAS:

¹ “Mas o que é e o que significa beleza para um Guarani, por exemplo? **No estudo que foi realizado na Serra do Tabuleiro, em 2006, em função da implantação de uma linha de transmissão da Eletrosul, apareceram, várias vezes nas entrevistas com os Guarani daquela região, a referência a beleza da mata que seria prejudicada pelo desmatamento necessário para a abertura da linha, bem como a implantação das torres, que mudaria a paisagem vista pelos moradores principalmente do Morro dos Cavalos e Cambirela.** E nós, pesquisadores, nos perguntávamos: mas eles mesmos cortam árvores para formar as clareiras onde implantam as casas? E já moram dentro de um núcleo bastante urbanizado para se incomodarem com a visão de uma torre de metal a mais? Então, ao longo dos diálogos, fomos percebendo que **essa “beleza” estava muito mais relacionada a questões de saúde do próprio corpo físico deles, e que a eletricidade causava um certo distúrbio com relação a saúde dos Guarani, por isso temiam com a proximidade de mais torres de alta tensão, pois mesmo não estando tão próximas a casa, estariam próximas o suficiente para causar danos a saúde física da terra, que está intrinsecamente ligada a saúde física dos homens Guarani.** Aí a noção de espaço se dá de forma muito clara, era dentro do “espaço” Guarani que essa obra se instaurava e com ela todas as mudanças na paisagem dos lugares que habituavam frequentar.(...) **Essa forma de expor que estão se sentindo oprimidos dentro das áreas territoriais que ocupam pela necessidade de expansão das redes urbanas, demonstra a preocupação em preservar esses “lugares” de história indígena, principalmente Guarani, já que eles chamaram várias vezes a atenção para o fato de que se assim continuasse a mata iria desaparecer, e os bichos que nela moram também, assim como o Guarani.**” (ARQUEOLOGIA E POVOS INDÍGENAS: A CONSTRUÇÃO DE UM DIÁLOGO SOBRE PAISAGEM E MANEJO AMBIENTAL. Texto publicado nos Anais do XIV Congresso da SAB. Florianópolis SC, 2007. Vanderlise Machado Barão. LEPAN /FURG. Disponível em: <http://arqueologiadigital.com/anuncios/1988290:BlogPost:4712>. Acesso em: 01/12/2014.)

² “Não cabe ao antropólogo definir quem é índio, cabe ao antropólogo criar condições teóricas e políticas para permitir que as comunidades interessadas articulem sua indianidade.” (BETO, Ricardo e FANY, Ricardo. **Povos Indígenas no Brasil: 2001 – 2005**. Entrevista: ‘No Brasil Todo Mundo é Índio, exceto quem não é’, com Eduardo Viveiros de Castro. São Paulo, Instituto SocioAmbiental, 2006. Pg. 49.)

³ “Nosso objetivo político e teórico, como antropólogos, era estabelecer definitivamente - não o conseguimos; mas acho que um dia vamos chegar lá – **que índio não é como questão de cocar de pena, urucum e arco e flecha, algo de aparente e evidente nesse sentido estereotipificante, mas**

sim uma questão de ‘estado de espírito’. Um modo de ser e não um modo de aparecer. (...) em suma, a idéia era que ‘índio’ não podia ser visto como uma etapa na marcha ascensional até o invejado estado de ‘branco’ ou ‘civilizado’.” (BETO, Ricardo e FANY, Ricardo. **Povos Indígenas no Brasil: 2001 – 2005**. Entrevista: ‘No Brasil Todo Mundo é Índio, exceto quem não é’, com Eduardo Viveiros de Castro. São Paulo, Instituto SocioAmbiental, 2006. Pg. 42.)

⁴ “(...) O multiculturalismo perdeu assim suas primeiras batalhas aos olhos da opinião pública. Para esta, não existem duas visões em confronto. Existe o ‘bom senso’, as coisas ‘como elas são’ de um lado, e o multiculturalismo de outro. **A epistemologia monocultural não é compreendida como tal, mas simplesmente como a realidade sem mais.**” (SEMPRINI, Andrea. Multiculturalismo. Tradução de Loureano Pelegrin. São Paulo: Edusc, 1999. 178 p.)

⁵ “(...) realidade oferecida pelas sociedades arcaicas, que conhecem e **praticam inúmeros meios de controlar ou impedir o crescimento de sua população: aborto, infanticídio, tabus sexuais, desmame tardio**, etc.(...) Mas parece haver um fluxo que na sociedade primitiva às vezes sai do controle, é o fluxo demográfico. (...) **Há muitas técnicas para controlar a demografia: a prática constante do aborto, a prática muito corrente do infanticídio, a grande quantidade de proibições sexuais**; por exemplo, enquanto uma mulher não desmamou uma criança (o desmame ocorre no final de dois ou três anos), quase de uma maneira universal, as relações sexuais são proibidas entre essa mulher e o marido. Se a mulher tem um filho (pois, como eu dizia há pouco, as proibições, os tabus são feitos para ser respeitados, mas também para ser violado), ou se engravida enquanto seu primeiro filho não desmamou, há muitas chances de que se pratique o aborto ou de que a criança seja morta ao nascer.” (CLASTERS, Pierre. A sociedade contra o Estado – pesquisas de antropologia política: Pierre Clastres. *In Elementos de Demografia Ameríndia*. Tradução: Theo Santiago. 1ª Edição Cosac Naify Portátil. São Paulo: Cosac Naify, 2012. 288 pp.).

CONSTRUÇÕES HISTÓRICAS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: Marcos legais no Brasil.

Jose Ricardo de Souza Rebouças Bulhões

Faculdade Independente do Nordeste

E-mail: jrsreboucas@yahoo.com.br

RESUMO

O presente artigo apresenta os resultados de pesquisa efetuada acerca da construção histórica discursiva sobre as crianças e os adolescentes no Brasil. O processo histórico aliado à materialidade legislativa permite visualizar como crianças e adolescentes foram, ao longo do tempo, sendo discursivamente construídas. As gradativas transformações socioculturais, incluindo a caracterização desse grupo social como sujeito de direitos, exigiram a mobilização de diferentes segmentos da sociedade. Para apresentar um panorama geral desses movimentos, resgatamos alguns meios de legalização e institucionalização criados no país, construindo um quadro geral e histórico da percepção acerca de crianças e adolescentes ao longo do tempo, bem como trazendo à tona os principais marcos legais instituídos no Brasil no que se refere à população infanto-juvenil.

Palavras-chave: Adolescentes, Crianças, Legislação, Violência.

ABSTRACT

This article presents the results of research conducted on the discursive historical building of children and adolescents in Brazil. The historical process combined with legislative materiality allows visualize how children and adolescents were, over time, discursively being built. The gradual socio-cultural changes, including the characterization of this social group as a subject of rights, required the mobilization of different segments of society. To present an overview of these movements, we rescued some means of legalization and institutionalization created in the country, building a general and historical context of the perception of children and adolescents over time, as well as bringing out the major legal frameworks established in Brazil As regards childish and juvenile population.

Keywords: Teens, Children, Law, Violence.

INTRODUÇÃO

Resguardados pela Constituição da República de 1988¹ observa-se a constante preocupação do Estado em adotar medidas positivas em relação a crianças e adolescentes no Brasil. Entendidos enquanto sujeitos de direitos, o reconhecimento e proteção da população infanto-juvenil, como expresso no art. 227 da Constituição Federal, implica no entendimento de que a conquista de todo o potencial do indivíduo, tem como precondição absoluta o atendimento de suas necessidades enquanto pessoas em desenvolvimento. Mas nem sempre foi assim. A noção que atualmente compartilha-se é algo relativamente recente na história brasileira. Em verdade, a concepção construída e inserida no imaginário social, ao longo dos tempos, sempre operou com cenários de intensa violência e absoluta desigualdade.

Os abusos contra crianças e adolescentes estiveram sempre presentes na história da humanidade desde os mais antigos registros. Na Grécia antiga, a alegria da criança filha de cidadão, educada por meio de músicas e fábulas, contrastava com a tristeza do filho do escravo, que percia nas mãos de seus senhores. Em Esparta, o Estado assumia a responsabilidade de educar seus futuros guerreiros, em princípios cívicos militares, logo aos sete anos de idade. A pedagogia militar era baseada em exercícios físicos realizados até a exaustão, fome e espancamentos.

No Império Romano, meninos e meninas permaneciam juntos, protegidas por seus deuses Lares, até os doze anos de idade. A partir daí, separavam-se. Os meninos eram encaminhados à vida pública, com a vivência militar ou mundana, e às meninas a casar-se, no mais tardar aos 14 anos.

Mesmo com a influência de Aristóteles e seus ensinamentos em dividir as idades humanas em, até sete anos a infância, até os quatorze a puerilidade, até vinte e um a adolescência, na Idade Média essas delimitações cronológicas não existiam. A noção de infância como um período de amadurecimento teria começado a se formar na Europa a partir da introdução de novas vivências dentro daquela sociedade. Tais transformações influenciaram nas configurações de família e contribuíram para gradativamente produzir uma percepção diferenciada do que seria a criança. Áries (1973) ressalta que no período do medievo as crianças eram tratadas com “adultos em miniatura” e que as tarefas que desempenhavam junto às famílias corroboram essa hipótese, vez que as crianças eram parte importante na produção do alimento para a subsistência da família, principalmente nas áreas mais rurais da Europa medieval.

No Brasil, em seu período colonial, no qual os portugueses implantaram seu “sistema civilizatório” subjugando e dominando os primeiros habitantes, o conceito de infância já vinha sido importado da Europa. Importante notar, conforme nos chama atenção Santos (2007, p.228) que “a

concepção de infância nesse período não era homogeneia, existindo diferenças substanciais entre a criança escrava, a indígena e a branca, demarcadas pela situação étnica e de classe que cada uma ocupava na sociedade”.

A criança negra, neste período, era vista como instrumento de trabalho. Ao dar seus primeiros passos, os infantes já eram encaminhados para a realização de pequenas tarefas domésticas, iniciando, geralmente, aos sete anos de idade; e na fase adulta era o momento para o ingresso nas atividades consideradas mais pesadas, como o trabalho produtivo. Mesmo com a utilização destas crianças negras no trabalho, de um modo geral, existia um sentimento social de desvalorização da “mercadoria”. A desconsideração da criança enquanto objeto escravo nos dois primeiros séculos de escravidão é extremamente acentuada, e os senhores de escravos tinham pelo menos dois fortes motivos para desvalorizar a mão de obra infantil: o primeiro porque sendo livre o tráfico de escravos, era mais rentável adquirir e manter um escravo adulto e segundo porque a mortalidade infantil na época era bastante acentuada não sendo vantajoso para os senhores de escravos a compra de uma criança.

Considerando o valor insignificante que a criança negra desempenhava na sociedade escravocrata, nesse período, era fato que muitas crianças negras e mulatas eram doadas ao nascer pelos senhores de escravos às instituições de caridade. Os senhores não estavam dispostos a esperar 10 ou 15 anos para que esses escravos começassem a produzir e dar lucro. Já os índios eram vistos como indivíduos não civilizados e exatamente por isso a infância era vista como o momento ideal para a realização do trabalho de imposição cultural e de catequese realizada pelos jesuítas, tudo com a finalidade de prepará-los para uma vida de trabalho compulsório.

Antes mesmo da colonização, já havia diferentes práticas culturais relativas ao período anterior à puberdade entre as nações indígenas existentes nas terras mais tarde ocupadas pelos portugueses. Existia uma pluralidade de línguas, costumes, organizações sociais entre as várias nações indígenas e essas diferentes práticas influenciaram a inserção das crianças no mundo dos adultos. Neste sentido Dourado (2009, p.11) aduz que:

Entre os tupinambás, por exemplo, os meninos, desde muito pequenos, caçavam e pescavam com os pais, chegando às vezes a participar nas guerras tribais. Já as meninas começavam a fiar algodão antes dos sete anos de idade, além de tecer redes, trabalhar nas roças, fabricar farinha e cozinhar. Essa rotina, porém, seria totalmente alterada no processo de colonização implantado por Portugal, a partir de 1500. Crianças indígenas foram escravizadas, acompanhadas ou não de suas famílias.

Em contrapartida, para as crianças consideradas de cor branca, a concepção de infância estava relacionada diretamente a classe social a que estava inserida. As crianças brancas e pobres aguardavam uma vida de trabalho quase escravo; e, as crianças brancas e ricas, geralmente filhos e filhas de senhores de engenho, o incentivo às agressões e a uma vida sexual precoce se fazia presente. Mas uma coisa era certa, ricas ou pobres, as crianças brancas deste período eram mergulhadas em uma realidade de intensa violência. Freyre (2005, p.114) relata como eram construídas as relações de crianças brancas com negras e índias, e quão sádicas eram as relações sociais construídas:

Através da submissão do moleque, seu companheiro de brincados e expressivamente chamado leva-pancadas, iniciou-se muitas vezes o menino branco ao amor físico.

Quase que do moleque leva-pancadas se pode dizer que desempenhou entre as grandes famílias escravocratas do Brasil as mesmas funções de paciente do senhor moço que na organização patricia do império romano o escravo púbere escolhido para companheiro do menino aristocrata: espécie de vítima, ao mesmo tempo que camarada de brincados, em que se exerciam os “premiers élans génestiques” do filho da família.

(...)

Transforma-se o sadismo do menino e do adolescente no gosto de mandar dar a surra, de mandar arrancar o dente de negro ladrão de cana, de mandar brigar na sua presença capoeiras, galos e canários – tantas vezes manifestado pelo senhor de engenho quando homem feito; no gosto de mando violento ou perverso que explodia nele ou no filho bacharel quando no exercício da posição elevada; ou no simples e puro gosto de mando, característico de todo brasileiro nascido ou criado em casa grande de engenho.

Importante frisar que, de acordo com Ramos (2008, p. 18), antes mesmo das terras brasileiras começarem a ser povoadas, as crianças já vinham fazendo parte das explorações marítimas nas embarcações lusitanas. Segundo o autor:

Poucos sabem que, além dos muitos homens e das escassas mulheres que se aventuraram rumo à Terra de Santa Cruz nas embarcações do século XVI, as crianças também estiveram presentes à epopeia marítima. As crianças subiam a bordo somente na condição de grumetes ou pagens, como órfãs do Rei enviadas ao Brasil para se casarem com os súditos da Coroa, ou como passageiros embarcados em companhia dos pais ou de algum parente. Em qualquer condição, eram os “miúdos” quem mais sofriam com o difícil dia-a-dia em alto mar. A presença de mulheres era rara, e muitas vezes, proibida a bordo, e o próprio ambiente nas naus acabava por propiciar atos de sodomia que eram toleradas até pela Inquisição. Grumete e pagens eram obrigados a aceitar abusos sexuais de marujos rudes e violentos. Crianças, mesmo acompanhadas dos pais, eram violadas por pedófilos e as órfãs tinham que ser guardadas e vigiadas cuidadosamente a fim de manter-se virgens, pelo menos, até que chegassem à colônia.

Percebe-se o quão violento era o período da infância tanto para negros, índios ou brancos, mudando-se tão somente o rol de atrocidades cometidas a depender da cor da pele ou do nível sócio econômico em que a criança estava inserida.

Tanto no período colonial, como nas épocas subsequentes, era bastante comum o fenômeno de abandono de bebês em bosques, lixos, portas de igreja ou casas de famílias. Muitas morriam de fome, de frio ou até mesmo comidas por animais, isso se não tivessem a sorte de serem encontradas e recolhidas por pessoas caridosas; que, em muitos casos só o faziam pensando em uma mão de obra adulta e gratuita no futuro. Assim, surge no Brasil à roda dos expostos, sistema inventado na Europa medieval, que consistia em um lugar onde se podiam entregar crianças e bebês rejeitados. A nomenclatura advém de cilindros rotatórios de madeira que eram fixados em muros de hospitais para que os pais pudessem abandonar seus filhos de forma sigilosa e não expositiva, para os cuidados de entidades de caridade. Segundo Marcilio (2003, p.74):

A roda foi instituída para garantir o anonimato do expositor, evitando-se, na ausência daquela instituição e na crença de todas as épocas, o mal maior, que seria o aborto e o infanticídio. Além disso, a roda poderia servir para defender a honra das famílias cujas filhas teriam engravidado fora do casamento. Alguns autores atuais estão convencidos de que a roda serviu também de subterfúgio para se regular o tamanho das famílias, dado que na época não havia métodos eficazes de controle de natalidade.

Esses locais de permanência dos enjeitados eram instituições tenebrosas, na maioria das vezes insalubres, de baixa renda e péssimas condições alimentares, onde o índice de mortalidade infantil era altíssimo. Outro dado que tornava ainda mais difícil e cruel a vida das crianças nestas instituições, conforme assevera Leite (1996, p. 109) era a “exploração e crueldade dos adultos, dos pequenos funcionários do Estado, com essa infância indefesa”. De acordo com Custódio e Veronese (2007, p.25):

Seja nas Rodas dos Expostos ou na recepção da criança abandonada pela família, o interesse pelo trabalho da criança vigorava como regra oculta pela caridade e legitimada pela suposta assistência. Por derradeiro, o futuro das crianças que viveram nas Rodas, aí sem exceção a cor, estava-lhe resguardado um futuro de trabalhos a serviço do Estado ou o trabalho doméstico nas casas das famílias substitutas.

Assim a sociedade brasileira foi se formando e expandindo uma concepção violenta da infância, sempre ligada ao trabalho, exploração, seja sexual ou econômica, ou a de que crianças seriam tão somente miniaturas de pessoas adultas. No final do século XVIII e início do XIX, período caracterizado por grandes transformações culturais, econômicas e sociais, impulsionada

pela expansão e consolidação do capitalismo, acabou por disseminar uma nova concepção de mundo, culminando numa imensa modificação das estruturas sociais.

Assim, o século XIX, caracterizado pela produção de novos saberes científicos, sejam na sociologia, pedagogia, psicologia ou na medicina, principalmente nas áreas pediátricas e sanitárias, começaram a influenciar diretamente a sociedade da época e a modificar, paulatinamente, a visão de crianças a que estávamos acostumados.

Importante notar, conforme aduz Freitas (2001, p.18) que “com o advento da República no Brasil ensejou uma revalorização da infância, uma vez que o imaginário republicano reiterava de diversas maneiras a imagem da criança como herdeira do novo regime que se instalava”.

Ocorre que, durante este período, as diferenças sociais são cada vez maiores à medida que vai se fortalecendo o sistema capitalista e isso se reflete no aumento do número de crianças abandonadas. As desigualdades sociais geradas durante o século XIX produziram um grande número de habitantes residentes nas ruas, entre os quais, crianças e jovens. Uma população que oferecia seus serviços como forma de sobrevivência.

A população denominada de “menores abandonados” então passa a fazer parte da realidade social brasileira, povoando ruas, praças e avenidas das cidades, morando, trabalhando ou praticando pequenos delitos. A exploração de mão de obra infantil nesta etapa era bastante intensa devido aos baixos custos de produção e facilidade de recrutamento destes indivíduos.

O século XX, inaugura a linha de produção em série e a intensa exploração infanto-juvenil provoca, por um lado, mudanças nas famílias, problemas sociais e de saúde coletiva e, por outro, o surgimento de políticas de proteção de crianças e adolescentes. De uma realidade do capitalismo industrial de meado do século XIX, em que as crianças trabalhavam por mais de dezesseis horas, avançamos ao final do século XX, para um paradigma de proteção integral. Neste diapasão, ressalta Faleiros (2008, p.18):

Foi também no início do século XX que tivemos a ampliação dos conhecimentos da psicologia, que, debruçada sobre a constituição do sujeito infantil, contou com a contribuição dos teóricos do desenvolvimento humano, destacando-se Freud, Piaget, Vygotsky, Makarenko, Wallon e Watson. Apesar da diferença dos posicionamentos e matrizes teóricas, esses autores foram fundamentais para a construção de uma concepção de infância e para a adaptação do processo educativo.

Nasce assim, uma crescente preocupação com as questões sociais brasileiras, numa tentativa de recuperar a integridade física e moral desta infância perdida e esquecida. Neste sentido, Porchmann e Amorim (2003, p.73) ressaltam que a vulnerabilidade social é de origem antiga, refletindo nos dias de hoje, entre muitos aspectos, em decorrência de um acesso restrito à educação,

à alimentação, a mercado de trabalho e a outros mecanismos de geração de emprego e renda, consolidando, tal dinâmica, o quadro histórico de exclusão social local. De acordo com Silva (2005, p.24):

Da mesma forma, o assassinato de adolescentes pobres e a exploração sexual de meninas(os) nessa faixa etária são praticamente aceitas – e mesmo defendidas – em largas parcelas da sociedade. Além disso, a exploração do trabalho doméstico de meninas é realizada por estratos significativos de grupos sociais com maior poder aquisitivo, sendo visto como algo não só natural como positivo. Essas posturas, curiosamente, são assumidas pelos mesmos setores sociais que defendem o endurecimento das medidas legais contra adolescentes infratores e a permanência de um sistema judiciário e de aplicação de penas baseada apenas na punição, em vez de um sistema de ressocialização dos infratores da lei, com base no sistema de garantia de direitos. Por fim, a maior parte da sociedade aceita como natural a presença de crianças em situação de rua, embora expresse incômodo ou mesmo indignação com o fenômeno.

Analisando dados estatísticos, percebe-se o quadro de extrema fragilidade em que se encontram inúmeras crianças no Brasil. Hugon (1977, p. 118) ao estabelecer um paralelo analisando a demografia brasileira, constatou que a taxa de mortalidade infantil de crianças de 0 a 9 anos de idade entre 1940 e 1950, foi na ordem de 250 mil no Brasil; e, que estes índices são muito antigos e se fazem presentes e persistentes ao longo da história brasileira.

1. MARCOS LEGAIS

Ao abordar as práticas que envolvem a população infanto-juvenil, depreende-se as construções realizadas ao longo do tempo, bem como o quanto crianças e adolescentes vem sofrendo no decorrer da história. No Brasil, esparsos e raros são os momentos em que o Estado efetivamente se manifestou em relação aos menores de idade brasileiros. Encontramos, em 1871, referência direta às crianças filhas de escravas, como seres livres. Dizia na Lei 2.040 de 28/09/1871 (Lei do Ventre Livre):

Art. 1º - Os filhos de mulher escrava que nascerem no Império desde a data dessa lei serão consideradas de condição livre.

Na prática, além desta liberdade não se efetivar, ainda persistia uma visão de extremo desrespeito e violência para com crianças neste período. A própria Constituição Imperial de 1824, a primeira do Brasil, não fazia referência expressa a criança e adolescente, demonstrando, assim como as Constituições subsequentes, a mentalidade que imperava na sociedade, que não os reconheciam como sujeitos portadores de direitos e garantias.

Em 1726, em decorrência do alto número de crianças e jovens nas ruas, é que, por intermédio de uma portaria do recolhimento de meninas, o rei inaugura no Brasil, mais especificamente na cidade de Salvador, o que viria a ser a primeira Roda dos Expostos no país. Mesmo com a independência do Brasil, as rodas continuaram a funcionar, tendo ao todo um número de treze instituições espalhadas por seu território. Vale dizer que as Câmaras dos territórios é quem deveriam, por imposição legal, prover essas instituições de abrigos de enjeitados, sendo repassados valores ínfimos para a manutenção destes locais. Como informa Marcilio (2003, p. 62) “assistir às crianças abandonadas sempre fora um serviço aceito com relutância pelas câmaras”.

No início do século XX, a filantropia surge no país como estrutura assistencial, substituindo o modelo de caridade que imperava no Brasil, se constituindo como válvula de escape para os problemas de crianças e adolescentes pobres e abandonados no território. Uma delas foi a Liga das Senhoras Católicas, além do Rotary Club, suprimindo o papel que o Estado tanto relutou em assumir.

Só a partir de 1960 é que começava a se construir uma mudança no modelo de assistência à criança e adolescente, com a criação da FUNABEM em 1964 e, em vários estados, das FEBEMs.

Em relação a tipificações legais, em 1927 é editada o código de menores, primeiro marco de regulamentação em relação a crianças e adolescentes, tendo se caracterizado por ser uma lei higienista e em defesa da ordem social. Logo após, em 1979, é criado outro código de menores, que apenas deu continuidade à legislação de 1927, acentuando as disposições relativas ao abandono e a delinquência.

Atualmente, e só depois da promulgação Constituição Cidadã de 1988, acompanhando as normas internacionais, é que o poder público redirecionou seus olhares para esse segmento vulnerável da população, tendo estabelecido dois grandes princípios sobre os quais se assenta o novo enfoque dos direitos infanto-juvenis, quais sejam, o interesse superior da criança e do adolescente e o reconhecimento a estas do direito de se manifestarem a medida que vão crescendo.

O interesse superior de crianças e adolescentes passa a constituir-se num critério essencial para a tomada de decisões em qualquer assunto capaz de afetar a população infanto-juvenil. Portanto, assenta-se na carta Magna a instalação da doutrina da proteção integral.

Assim, é que em 1990, com o estatuto da criança e do adolescente, o Estado assume, enfim, a sua responsabilidade sobre a assistência a infância e à adolescência, e estas se tornam pela primeira vez na história, sujeitos efetivos de direitos, em uma materialidade legislativa específica. Para apresentar um panorama geral desses movimentos, resgatamos os três principais marcos legislativos no que se refere a crianças e adolescentes no Brasil.

2. CÓDIGO DE MENORES DE 1927

Estabelecido pelo Decreto nº 17.943 – A, em 12 de outubro de 1927, se consolida no Brasil o que se denominava a primeira lei de assistência e proteção a menores no país. Tipificada em um período em que o número de crianças e adolescentes abandonados e que viviam nas ruas das cidades eram altos, a lei possuía como objetivo, intervir e estabelecer a vigilância pública em relação a jovens considerados ociosos e perigosos, que ameaçavam a ordem pública, considerados anti-higiênicos ou imorais. Por trás de uma falsa tentativa de resguardar a infância empobrecida e carente da nação, se escondia uma tentativa de higienizar a sociedade, garantindo inclusive a manutenção de raça, afastando dos olhos da sociedade o problema que tanto persistia e crescia.

As crianças para esta lei, possuíam diversas classificações do poder público, a depender do estado em que eram encontradas. Assim, eram considerados abandonados, os que não possuíam habitação certa, sem responsáveis ou que assumissem ser de família imoral. Vadios os estipulados como rebeldes, contrários ao recebimento de uma boa educação. Mendigos os que recebiam esmolas. Libertinos os que praticavam atos obscenos ou que viviam da prostituição. Desta forma o Estado foi marcando e estereotipando os indivíduos que, para a mentalidade da época, deveriam ser separados da coletividade.

Para estes indivíduos, o Estado era o responsável, podendo inclusive destituir os pais de seu pátrio poder, encaminhando-os para o internamento em hospitais, asilos, instituições de educação ou de reforma. Desta maneira, o código dava continuidade a uma visão de infante como incapaz e perversa. Em verdade, a lei não se aplicava a todas as crianças do país, mas tão somente às pobres, em estado de fragilidade e carentes.

Um aspecto a ressaltar do código de 1927, segundo informa Silva e Motti (2010, p. 24), é que “os infantes poderiam ser recolhidos com um registro secreto para preservar a honra de alguém. O código aboliu o sistema de rodas, mas manteve seus princípios: o de preservar o silêncio sobre a origem da criança e o de manter o bastardo em sigilo”.

Percebe-se que embora tenha se constituído como primeiro marco legal de proteção à criança e ao adolescente, o código continha implicitamente uma visão repressora, higienista e violenta da infância do Brasil, sendo voltado, tão somente, a uma parcela menos favorecida da sociedade do país.

Outro dado a se destacar, foi o estímulo ao trabalho dado pela lei, como forma de combate ao vício e meio de reabilitação de jovens. Assim, o código proibia o trabalho de menores de 12 anos, mas autorizava, mediante concessão de autoridade competente, na maioria das vezes o próprio Estado, autorização para que jovens maiores de 12 anos pudessem trabalhar. Neste período, em

decorrência da possibilidade dada pela lei, as indústrias começaram a empregar um grande número de menores, com salários inferiores aos de adultos e jornadas de trabalho muito mais longas. Portanto, o código representava um acordo ou um pacto social de exploração da infância dentro dos limites e das visões e perspectivas da época, na correlação de forças sociais então existentes.

O código de 1927 perdurou por mais de cinquenta anos, e, embora tenha sido a primeira lei voltada exclusivamente a infância e juventude, além de ter instituído mecanismos de proteção, acabou se caracterizando por ser uma lei voltada a “limpeza social”, com mecanismos de exclusão e práticas violentas contra crianças e adolescentes.

3. CÓDIGO DE MENORES DE 1979

A lei 6.697 de 10 de outubro de 1979, denominada de código de menores, deu continuidade a lei anterior de 1927, acentuando as disposições relativas ao abandono e à delinquência no país. O referido tipo legal permaneceu por mais de vinte anos em vigor, tendo como conceito chave, o termo situação irregular, em que crianças e adolescentes eram vistas como fora do sistema, marginais ou inimigas da coletividade.

Novamente, seguindo a tradição da lei anterior, a concepção política implícita na lei era a de controle social da infância e da adolescência. Assim, a legislação voltava seu olhar para as crianças pobres e desassistidas, como verdadeiras inimigas do sistema, subversivas e imorais. Claramente percebe-se, que o código criminalizava a situação de pobreza, pois o inciso I do artigo 2º da lei considerava em situação irregular o menor privado de condições essenciais.

Diferente do código de menor de 1927, a lei de 1979 não regulamentou acerca do trabalho infantil, permanecendo omissa em relação a mão de obra infanto-juvenil, deixando a cargo da Consolidação das Leis do Trabalho, promulgada em 1943, a proteção mais específica em relação ao trabalho de crianças e adolescentes.

A centralização do Estado e a ausência de direitos a defesa do menor permaneceram, podendo ser aplicada para os “inimigos do sistema”, a critério da autoridade judiciária, desde advertência até a liberdade assistida, a semiliberdade ou a internação. Foram instituídas as figuras dos comissários de menores, que para proteção moral da coletividade, deveriam fiscalizar e atuar diretamente em relação à infância marginalizada do Brasil.

Assim, pouco se diferenciou a legislação de 1979 com a de 1927, que embora legislasse acerca dos direitos de crianças e adolescentes, apenas perpetuava, de maneira disfarçada e implícita, o que sempre foi reproduzido na memória da coletividade: que crianças e adolescentes,

principalmente as pobres e miseráveis, não eram, nem poderiam ser reconhecidas, como sujeitos e detentores de garantias e dignidade humana.

4. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE 1990

Regulamentada em 13 de julho de 1990, a lei 8.069, denominada de Estatuto da criança e do adolescente, o ECA, caracterizou-se como um verdadeiro avanço para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes no país.

Rompendo com a doutrina da situação irregular tipificada na legislação de 1979, o estatuto da criança estabelece as garantias fundamentais a toda a população infanto-juvenil do Brasil. Ressalta Ishida (2005, p. 1) que “o estatuto da criança e do adolescente perfilha a doutrina da proteção integral, baseada no reconhecimento de direitos especiais e específicos de todas as crianças e adolescentes”.

Assim, os princípios e concepções relativos às crianças e os adolescentes, consideravam na proteção integral, a base de todo o sistema legal e institucional infanto-juvenil. Neste sentido, Liberati (2010, p.15) informa que:

É integral, primeiro, porque assim diz a Constituição em seu artigo 227, quando determina e assegura os direitos fundamentais de todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de qualquer tipo; segundo, porque se contrapõe à teoria do “direito tutelar do menor”, adotada pelo código de menores revogado (lei 6697 de 1979), que considerava as crianças e adolescentes como objetos de medidas judiciais, quando evidenciava a situação irregular, disciplinada no artigo 2º da antiga lei. O código revogado não passava de um código penal do “menor”, disfarçado em sistema tutelar; suas medidas não passavam de verdadeiras sanções, ou seja, pena, disfarçadas em medidas de proteção. Não relacionava nenhum direito, a não ser aquele sobre assistência religiosa; não trazia nenhuma medida de apoio a família; tratava da situação irregular de crianças e jovens que, na realidade, eram seres privados de seus direitos.

Crianças e adolescentes nesse contexto, são vistas como indivíduos em desenvolvimento, sujeitos efetivos de direitos, além de credores de ações positivas não só do Estado, mas de suas famílias e de toda a sociedade. A legislação passa a vigorar não só a crianças e jovens pobres, miseráveis, em conflito com a lei ou em qualquer estado de carência, mas se faz efetiva a toda e qualquer pessoa, menor de dezoito anos no Brasil. De acordo com Del-campo e Oliveira (2009, p.03):

O Estatuto da criança e do adolescente (ECA, lei nº 8069 de 13/07/1990) segue a doutrina da proteção integral, que se baseia no princípio do melhor interesse da

criança (the best interest of the child). Segundo ela, o Estado brasileiro tem o dever de garantir as necessidades da pessoa em desenvolvimento (de até 18 anos de idade), velando pelo seu direito a vida, saúde, educação, convivência, lazer, liberdade, profissionalização e outros (Art. 4º do ECA), com o objetivo de garantir o “desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade” (Art. 3º do ECA). O Estatuto afastou-se da doutrina da situação irregular, acolhida pelo código de menores, que compreendia como objeto de atenção apenas os menores em situação irregular, ou seja, aqueles em conflito com a lei ou, por qualquer motivo, privados de assistência.

A ruptura com o código de menores, situou-se num contexto de forte mobilização popular, período em que o movimento de repulsa e rejeição a ordem autoritária na luta pela democratização do país se fez intensa. Em relação a esta transição legislativa, e como a sociedade em geral tratava a questão da infância no país, afirma Nogueira (1998, p.04):

O código de menores, que está sendo substituído pelo estatuto da criança e do adolescente, data de 1979, justamente quando foi comemorado o ano internacional da criança, com grandes promessas de melhor proteção ao menor carente, abandonado e infrator, problemática melindrosa, séria e prioritária, que forma a trilogia menorista e tantas discussões tem provocado entre os especialistas, mas nunca foi enfrentada com a devida seriedade pelos governantes e, principalmente, pela sociedade, a qual tem grande responsabilidade pela sua existência.

Neste contexto, o estatuto da criança e adolescente, diferentemente das legislações anteriores, higienistas e de cunho moral, tem em sua concepção política implícita, o desenvolvimento social, voltado ao conjunto da população infanto-juvenil do país, garantindo proteção especial a este segmento social.

Pela lei, são criadas instâncias de fiscalização nas comunidades, como mecanismos de defesa e proteção dos interesses infanto-juvenis, além de instituir os Conselhos Tutelares, encarregado de zelar pelos direitos de crianças e adolescentes. Pela primeira vez no estado brasileiro, o direito à ampla defesa e ao contraditório é estendido aos menores tutelados pela legislação. Deve-se garantir aos infantes os mesmos direitos que a qualquer cidadão, como o acesso à defensoria pública, ministério público, advogado, enfim, a criança ou jovem é reconhecido o direito de ser ouvido.

São instituídas medidas de proteção e socioeducativas, além de diversas garantias processuais. Entendendo-as como cidadãs protagonistas de suas trajetórias de acordo com seu desenvolvimento, o estatuto põe fim a política de abrigamento e inova nas diretrizes de atendimento e mobilização da sociedade. Assim, a concepção é de um ser em desenvolvimento, sujeita ao respeito e à dignidade humana, em seu sentido mais amplo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo histórico permite visualizar como crianças e adolescentes foram, ao longo do tempo, envolvidos em relações de agressões e maus tratos por diversas instituições sociais. As gradativas transformações socioculturais, incluindo a caracterização desse grupo social como sujeito de direitos, exigiram a mobilização de diferentes segmentos da sociedade pública e civil.

A perspectiva da proteção integral, adotada no final do século XX no Brasil, contrapõe-se a uma perspectiva de disciplinamento e dominação das crianças perpetuada historicamente.

O reconhecimento a cidadania e o entendimento de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e garantias é algo recente e, por vezes, sequer compreendido pela coletividade. Os movimentos sociais voltados a preservação e defesa da infância brasileira atuam, em muitas oportunidades, como vanguarda no país.

Silva (2005, p.24) ressalta que a maior parte da sociedade aceita como natural a presença de crianças em situação de rua, embora expresse incômodo ou mesmo indignação com o fenômeno. Assim é construído um dos impasses sociais brasileiros. Por um lado à lei, garantindo respeito e efetivação ao rol, não taxativo, de direitos, a menores de dezoito anos, e por outro, a memória cruel e violenta da infância e adolescência no Brasil, que se torna natural e banal, aceita, direta ou indiretamente, pela sociedade; e, ratificada pelo próprio Estado, quando inerte as visíveis e incontáveis violações a direitos e garantias que acarretam crianças e adolescentes no país.

REFERÊNCIAS

ARIES, Phillipe. *História social da infância e da família*. Jorge Zahar Editores, Rio de Janeiro – RJ, 1973.

CUSTÓDIO, André Viana. VERONESE, Josiane Rose Petry. *Trabalho Infantil: a negação do ser criança e adolescente no Brasil*. OAB/SC, Florianópolis – SC, 2007.

DEL-CAMPO, Eduardo Roberto Alcântara; OLIVEIRA, Thales Cezar de. *Estatuto da criança e do adolescente*. Editora Atlas, São Paulo – SP, 2009.

DOURADO, Ana Cristina Dubeux. *História da infância e direitos da criança*. Ministério da Educação, Brasília – DF, ISSN 1982 – 0283, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula; FALEIROS, Eva Silveira. *Escola que protege: enfrentando a violência contra crianças e adolescentes*. Unesco, Ministério da Educação, Brasília – DF, 2008.

FREITAS, Marcos Cezar de. *História social da infância no Brasil*. 3ª edição, Editora Cortez, São Paulo – SP, 2001.

FREYRE, Gilberto. *Casa grande e Senzala*. 50ª Edição, Editora Global, São Paulo – SP, 2005.

HUGON, Paul. *Demografia Brasileira*. Editora Atlas, São Paulo – SP, 1977.

ISHIDA, Valter Kenji. *Estatuto da criança e do adolescente – doutrina e jurisprudência*. Editora Atlas, São Paulo – SP, 2005.

LIBERATI, Wilson Donizeti. *Comentários ao estatuto da criança e do adolescente*. Editora Malheiros, São Paulo – SP, 2010.

LEITE, Miriam Lifchitz Moreira. *O óbvio e o contraditório da roda*. IN: PRIORE, M. D. (org.), *História da criança no Brasil*, 4ª Edição, Editora Contexto, São Paulo – SP, 1996.

MARCILIO, Maria Luiza. *A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil*. IN: FREITAS, M. C. (org.) *História social da infância no Brasil*, 5ª Edição, Editora Cortez, São Paulo – SP, 2003.

MOTTI, Antônio José Ângelo. *Infância e adolescência – direitos, cidadania e inclusão social*. IN: *Exploração sexual comercial de crianças e adolescentes e tráfico para o mesmos fins*. Organização Internacional do Trabalho, Corumbá – MS, 2005.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. *Estatuto da criança e do adolescente comentado*. Editora Saraiva, São Paulo – SP, 1998.

SANTOS, João Diógenes Ferreira dos. *As diferentes concepções de infância e adolescência na trajetória histórica do Brasil*. Revista HISTEDBR On-line, Campinas – SP, ISSN: 1676-2584, 2007.

SILVA, Helena Oliveira da; SILVA, Jailson de Souza e. *Análise da violência contra a criança e o adolescente segundo o ciclo de vida no Brasil*. Editora Global, São Paulo – SP, 2005.

SILVA, Edson; MOTTI, Ângelo. *Estatuto da Criança e do Adolescente – Uma década de direitos – avaliando resultados e projetando o futuro*. Editora UFMS, Campo Grande – MS, 2010.

RAMOS, Fábio Pestana. *A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI*. IN: *História das crianças no Brasil*, 6ª Edição, Editora Contexto, São Paulo – SP, 2008.

ROSEMBERG, Fúlvia. *Criança pequena e desigualdade social no Brasil*. IN: *Congresso de Educação Infantil – Educadores da infância*, Sindicato de Educação Infantil, São Paulo – SP, 2006.

NOTAS:

¹ Art. 227 da Constituição Federal de 1988: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A RELAÇÃO ENTRE VIOLÊNCIA E EXPECTATIVAS ESCOLARES NAS ESCOLAS ESTADUAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Luiza Meira Bastos

Instituto de Estudos Sociais e Políticos IESP-UERJ

E-mail: bastosm.luiza@gmail.com

RESUMO

O objetivo deste artigo é compreender a relação entre violência e organização escolar, e como esses fatores interferem na expectativa de escolaridade dos alunos. Para tanto, foram utilizados dados do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - sobre as escolas mineiras e dados de uma pesquisa amostral do CRISP – Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública - sobre a violência escolar na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Os resultados da análise econométrica sugerem que a capacidade de organização da escola afeta a ocorrência de violência dos alunos. A melhora do clima escolar, por sua vez, exerce efeito positivo sobre a expectativa de alta escolaridade dos adolescentes. Eventos de violência possuem efeito indireto - através do clima escolar - sobre a expectativa de alta escolaridade.

Palavras-Chave: Clima escolar, Violência nas escolas, Expectativa de escolaridade.

ABSTRACT

The objective of this article is to understand the relationship between violence and school organization, and how these factors interfere in students' expectations of schooling. In order to do so, we used data from the INEP - National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira - on mining schools and data from a sample survey of CRISP - Crime and Public Security Studies Center - on school violence in the Belo Metropolitan Region Horizon. The results of the econometric analysis suggest that the organizational capacity of the school affects the occurrence of student violence. The improvement of the school climate, in turn, has a positive effect on the expectation of high schooling of adolescents. Events of violence have an indirect effect - through the school climate - on the expectation of high schooling.

Keywords: school climate, school violence, Expectation of schooling.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca investigar as consequências dos eventos de violência na escola sobre a expectativa da escolaridade do aluno. Tem-se o esforço em estabelecer as relações entre violência e a percepção do clima escolar, e entre esse clima escolar percebido e a expectativa de escolaridade. Trata-se de um exercício empírico com o objetivo de mostrar como os fatores que explicam a distribuição de atos violentos também podem explicar a expectativa de escolaridade.

Sendo assim, utilizo dois referenciais teóricos distintos: os fatores associados à eficácia escolar e os fatores associados à eficácia coletiva. O primeiro referencial vem dos estudos da Sociologia da Educação, que procuram entender a capacidade das escolas em aumentar o progresso acadêmico dos seus alunos, levando em consideração a origem socioeconômica e o desempenho inicial deles. A segunda perspectiva advém da Sociologia do crime, a qual tenta entender porque as regiões da cidade se diferem em relação ao número de crimes cometidos. Posto que vários fatores explicativos dos dois referenciais teóricos são coincidentes, - um dos fatores associados à eficácia escolar, o clima escolar, é um fator associado ao aprendizado que pode explicar a sua diferença – o clima escolar também pode ser entendido como uma característica relacionada à diferença de violência entre as escolas.

Usando um banco de dados composto por informações de pesquisa sobre a violência nas escolas, foi possível medir a proporção de alunos da Região Metropolitana de Belo Horizonte que cometeram atos infracionais como: agressões, roubos e furtos, e a proporção daqueles alunos que foram vítimas. Resultados preliminares evidenciaram uma relação indireta entre organização escolar, violência e expectativa de escolaridade. Argumento que questões sobre solidariedade e coesão de uma escola estão relacionados não só com a predominância de violência nessa instituição, mas também com a expectativa de escolaridade dos seus alunos (Alves et al., 2016).

Este trabalho analisa as escolas como instituições independentes, assumindo que cada escola possui sua organização própria. Dentro da terminologia dos estudos da eficácia coletiva, analiso a escola como uma instituição na medida em que todos os atores que participam dessas instituições compartilham valores próprios e em comum. Isso não significa negar que as escolas sejam influenciadas pelo bairro nas quais estão inseridas e que também influenciam os moradores desses bairros, porém esta abordagem não é o foco deste trabalho. O que se propõe é fazer uma análise sobre as escolas, com a vantagem de encontrar resultados dos quais podem ser usados em sua melhoria. Todas as análises realizadas têm como finalidade o entendimento das escolas enquanto instituições de organização própria, relacionadas tanto com a predominância de eventos violentos

quanto com a expectativa de escolaridade. Assim, parto do pressuposto que a violência está relacionada com o ambiente escolar e escolaridade.

Na década de 80, a redemocratização e a abertura da escola às camadas mais populares coincidem com o crescimento de violência em toda sociedade. Com a percepção de violência nas escolas, como atos de depredação, invasão e ameaça aos alunos havia uma ideia em comum da qual era necessário proteger esses ambientes dos problemas do seu entorno ou dos moradores da periferia, marcados pela imagem de marginalizados (Zaluar; Leal, 2001). Os estudos da época buscavam entender a relação entre as camadas populares e a escola, vista como uma tensa situação de abertura desse recinto para este perfil de imagem marginalizada. A partir da década de 90, as novas manifestações de violência são compreendidas, atingindo também o público estudantil. O interesse dos estudiosos, assim, passa a ser a vitimização no ambiente escolar e a percepção dos jovens acerca da violência em suas escolas (Correa, 2007).

O foco deste trabalho é a violência na escola. Ainda que, no âmbito escolar, a violência possa ser enquadrada nas diferentes perspectivas como violência à escola e violência da escola, a presente análise concentra-se na avaliação da violência enquanto crime, ou seja, interpessoal, na sua influência no desempenho escolar. Em outros termos, trata-se de investigar como as práticas violentas dos jovens, as quais ocorrem dentro da escola, influenciam na perspectiva do seu próprio sucesso escolar.

Através das pesquisas de avaliação sistêmica encontramos escolas que são do mesmo sistema de ensino, com alunos de origem semelhante, com acesso a recursos parecidos, mas as quais apresentam resultados diferentes. Dado que a violência não é o tema da área da educação, a discussão sobre os impactos da violência escolar no desempenho dos alunos é relativamente nova. Portanto, entender como a violência influencia a situação de maior ou menor desempenho, é uma forma de contribuir para as avaliações educacionais e para as áreas da educação e da violência nos estudos sociológicos.

O fator associado ao aprendizado, que também tem a violência como uma dimensão, é o clima escolar. Definir clima escolar não é fácil porque apresenta uma pluralidade de definições. Para este trabalho, clima escolar é entendido como um conjunto de características sociais, psicológicas e culturais de uma escola, constituído por fatores estruturais, pessoais e organizacionais, os quais conferem à escola um ambiente próprio. Este clima, no entanto, influencia o comportamento de todos os agentes pertencentes à escola (Candian; Rezende, 2014).

O conceito de clima escolar muito se assemelha às características apresentadas para a definição de eficácia coletiva. A eficácia coletiva elaborada por Sampson e seus colegas é um

conceito que busca entender a organização social. Para isso integra coesão social e confiança mútua com perspectiva compartilhada de controle. Assim, o contexto comunitário importa para a confiança e coesão social, isso porque regras e recursos externos que possibilitam a assistência à coletividade são essenciais para encontrar pessoas dispostas a intervir na vida comunitária (Silva; Marinho, 2014).

Em ambas as formulações – clima escolar e eficácia coletiva - o comportamento individual está baseado em percepções sobre o contexto envolvido. As atribuições de coesão social ou a pré-disposição ao resolver problemas comuns são características atribuídas tanto em comunidades quanto nas escolas organizadas. Outro aspecto comum é o controle social informal. Esse controle só é possível com o compartilhamento de valores comuns, em que é factível esperar as atitudes das quais serão tomadas por outros quando há situações de violência. Assim, o grupo compartilha regras e articulam-se para a concretização das metas comuns.

Embora o desempenho em testes padronizados constitua a medida de desempenho escolar mais utilizada neste tipo de estudo, este trabalho focará na expectativa de escolaridade do aluno. Mesmo sendo esta, uma medida subjetiva, diferentes autores demonstraram que os alunos utilizam da realidade contextual e das próprias experiências para especularem até qual nível estudarão (Bourdieu, 2008; Boudon *apud* Nogueira, 2013). Além disso, pesquisas revelaram quais fatores determinantes para a expectativa de alta escolaridade coincidem-se com as características do melhor desempenho escolar (Nogueira; Pereira, 2010; Nogueira, 2013; Costa; Guedes, 2009; Xavier; Alves, 2015).

Em suma, a eficácia escolar está presente em dois momentos nesta pesquisa. Inicialmente, existe a interlocução entre eficácia coletiva e organização escolar que explica a prevalência dos atos violentos dentro da escola. O aspecto da eficácia escolar trabalhado aqui é o clima escolar. O clima organizacional é construído através das reações e percepções das pessoas quanto ao sentimento em relação à instituição e suas autoridades, representadas pela diretoria e os professores. Contudo, é a partir do reconhecimento deste clima escolar que ele passa a influenciar os comportamentos e produzir efeitos em outros fatores, tornando-o, assim, uma variável independente (Silva, 2001). Logo, é possível estimar o efeito do clima escolar percebido na expectativa de escolaridade dos alunos.

1. EFICÁCIA COLETIVA NA PERSPECTIVA DA VIOLÊNCIA NAS ESCOLAS

Este estudo pretende analisar a violência física na escola para além da violência do bairro em que ela está situada. A instituição de ensino aqui é entendida como uma área da vizinhança que concentra diferentes níveis de violência, estes entendidos como atos infracionais presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente. Com efeito, serão analisados os atos cometidos e sofridos pelos alunos na escola sob a perspectiva do desenvolvimento da teoria ecológica do crime. Consequentemente, é preciso delimitar algumas teorias que conseguem explicar a ação violenta dos jovens.

Os estudos mais recentes entendem eficácia coletiva como coesão social de uma vizinhança combinada com a possibilidade de intervir no bem-estar comum do grupo. Ou seja, a conexão entre coesão social, confiança entre os residentes e a pré-disposição da comunidade em resolver problemas. Faz parte do contexto do bairro e está inserida na estratificação política, para além das características demográficas agregadas dos indivíduos (Sampson; Raudenbush; Earls, 1997).

Para a coesão social, também vista como controle social informal - que é a disposição dos moradores locais em agirem pelo bem comum - é necessário que sejam compartilhadas duas características: confiança e solidariedade (Sampson; Raudenbush; Earls, 1997). Não há uma negação de que a população de comunidades desorganizadas compartilha valores em comum, todavia essa população não possui a pré-disposição para resolver problemas. Isso porque ela vive em um conjunto de fatores em desvantagens que se reproduzem e cria uma situação em que os residentes não conseguem se mobilizar (Sampson; Morenoff; Earls, 1999; Sampson, 2002).

Este estudo tem por objetivo analisar as escolas como instituições nas quais há uma relação de associação entre alunos, professores e funcionários. A ideia aqui é que apesar de serem influenciadas e influenciar a região em que está localizada, a instituição escolar consegue desenvolver sua própria organização, de forma que pode perpetuar a concentração de desvantagens da região e da realidade de seus alunos, ou pode tornar-se um "oásis" naquela comunidade.

Assumo que determinadas escolas possuem maiores níveis de violência, pois os diretores e professores dessas instituições não conseguem se mobilizar para coagir os desvios dentro da escola. Escolas melhores organizadas possuem ambientes favoráveis para a interação entre funcionários e alunos, o que caracteriza o controle social informal (Roman, 2004).

Argumento que a violência nas escolas não é distribuída aleatoriamente, mas sim agrupada ao longo do espaço e do tempo. Isso porque as instituições escolares produzem uma cultura interna própria de forma que, apesar de estar inserida em um sistema cultural maior, ela não só reproduz

normas sociais como também produz seu próprio sistema, ainda que influenciado pelos valores do macrosistema (Brunet, 1995 *apud* Brito; Costa, 2010).

Ao estudar a relação entre vizinhança, crime e escolas, Roman (2004) propõe fazer a análise na perspectiva da integração entre as teorias da desorganização social e atividades rotineiras. Os resultados da pesquisa demonstram que certos climas escolares podem criar oportunidades criminais a toda a comunidade, não apenas entre os que frequentam a escola. Essas instituições com poucos recursos também podem contribuir em oportunidades para a violência por não providenciar supervisão adequada depois das aulas. Dessa forma, a escola é um elemento a ser considerado na teoria, porque ela está presente nas atividades rotineiras de um jovem e o cometimento do crime ocorre onde essas atividades o levam.

As teorias que integram a eficácia coletiva demonstram que o espaço comunitário é importante para pensar como o crime comporta-se no tempo e espaço. Foi demonstrado por Park (1915), Shaw and McKay (1924), Bursik e Weeb (1982) e Sampson (1997) que o contexto da vizinhança exerce uma grande influência na concentração espacial dos crimes da cidade. Para entender a violência ocorrente nas escolas brasileiras, pode-se ainda pensar a escola como uma organização (apesar de inserida em uma comunidade maior, e possuir regras e organização própria) a qual pode ter as diversas características contextuais descritas por esses autores. Isso revelaria que a escola não é simplesmente uma instituição que reflete a condição de violência do seu entorno, mas também um contexto com características individuais e coletivas das quais influenciam no controle social informal dos funcionários sobre os alunos. Em suma, apesar de receber a influência do bairro em que ela está inserida, a escola consegue produzir seus próprios valores. Esses podem estar em consonância com os valores da comunidade ou não.

Essa discussão pode ser vista nos trabalhos de Williams e Guerra (2011) e Sapouna (2010) a partir da relação entre eficácia coletiva e “bullying”. A percepção de eficácia coletiva é importante para entender a variação da ocorrência de “bullying” entre escolas. Coesão e confiança possuem efeito substancial sobre a reportagem de “bullying” ou de mudanças no comportamento durante o ano escolar (Williams; Guerra, 2011). No trabalho de Sapouna (2010) os resultados mostraram que vitimização na escola é mais frequente nas classes em que há níveis mais baixos de eficácia coletiva. Eficácia coletiva aqui é identificada como coesão e confiança entre os alunos da mesma turma.

Esses resultados demonstram que os conceitos de desorganização social e eficácia coletiva podem ser pensados no contexto das escolas, como uma forma de entender a variabilidade da violência entre elas. Ao fazer uma análise dos trabalhos sobre esse referencial teórico e sobre a

eficácia escolar, surge o questionamento: como características ecológicas podem estar correlacionadas com a violência nas escolas? A minha hipótese é de que fatores da eficácia coletiva estão relacionados com a menor ocorrência de eventos violentos dentro desses ambientes.

Argumento que características sobre a organização escolar (tanto física quanto pedagógica) e o compartilhamento dos valores estão relacionados com menos ocorrência de crimes dentro das escolas. Assim, variáveis relacionadas à adoção de medidas de segurança da escola, à organização da escola e à proximidade da escola com pais dos alunos e com a comunidade. A ocorrência de atos infracionais nesses espaços, então, é vista nesse trabalho como uma impossibilidade da escola em conseguir se organizar para inibir esses eventos.

2. CLIMA E VIOLÊNCIA ESCOLAR

Clima escolar é a cultura interna da escola. Segundo Cunha e Costa (2009) pode ser definido como as expectativas compartilhadas por todos os atores que estão presentes na comunidade escolar. São as experiências compartilhadas sobre as situações da instituição, sua reputação e o comportamento esperado.

A definição de clima organizacional mais utilizada refere-se à medida perceptiva das propriedades organizacionais, das quais significa uma série de qualidades indicadoras da forma de agir dos seus membros. O seu elemento principal é a percepção cujo o indivíduo possui do seu ambiente de trabalho. Isso leva às características importantes para a organização, entre elas, cada escola possui um tipo de clima próprio; o clima escolar é resultante dos comportamentos dos membros da organização; os processos são perceptivos pelos membros e servem de referência para as análises das situações (Brunet, 1992).

Os estudos que abordam o clima escolar analisam os padrões de interações entre os atores que estão presentes no contexto escolar e os quais formam o processo pedagógico da escola. Uma das definições de clima escolar é a de como os indivíduos percebem coletivamente o ambiente em sua volta e, assim, influenciam o comportamento dos grupos (Brito; Costa, 2010).

Sampaio (1996, *apud* Abramovay, 2003) defende que o clima escolar se refere à maneira pela qual a escola se comporta, ou seja, o que é esperado dela. As características do estabelecimento estariam ligadas às variáveis como estrutura, organização e comportamentos do grupo. Abramovay (2003), em uma pesquisa feita com escolas consideradas "destaque", mostrou que o tipo de gestão mais igualitária e o aspecto organizacional que valoriza a integração entre diretor, professor, funcionário e alunos são fundamentais para o clima escolar ser considerado bom entre os alunos.

Assim, todas essas definições da medida de clima escolar, geralmente, baseiam-se na avaliação do ambiente pelos membros da comunidade escolar, como "a ideia de clima como percepção dos indivíduos sobre o ambiente do qual fazem parte (mais uma vez o enfoque perceptivo), cujo influencia seu comportamento no referido ambiente" (Candian; Rezende, 2014, p.28). Esse enfoque constitui-se nas interações dos atores. Assim, o clima escolar é um conjunto de "características sociais, psicológicas e culturais de uma determinada escola" (idem, p.29), que interagem entre si para criar um ambiente próprio escolar. Esse é influenciado pelos membros da instituição e influencia os processos educativos desenvolvidos na mesma (CANDIAN; REZENDE, 2014).

A questão do contexto escolar está presente em vários momentos da literatura sobre a eficácia da escola. Os estudos de Rutter et al. (2008), Mortimore et al. (2008a), Lee (2008) e Andrade (2008) demonstram como a vivência do aluno é importante para o seu sucesso escolar. Ou melhor, como é significativa para a análise da eficácia escolar o contexto no qual a escola está inserida.

A relação entre os atores da escola e a sua estrutura é o que determina qual clima a escola terá. Esse é um conceito subjetivo do qual todas as pessoas envolvidas reconhecem que tal percepção influencia as suas motivações, atitudes e valores. Por conseguinte, a melhoria do clima escolar também significa a melhoria da organização da escola, sendo que, essa não se faz presente apenas no âmbito da organização física, mas também na organização comportamental. Dessa perspectiva também se conclui que uma escola pode ser analisada como uma organização em si mesma, com metas, regras, valores e atitudes próprias as quais a diferenciam das demais (Ceia, 2011).

Os trabalhos de Hurt et al. (2001), Ratner et al. (2006) e Macmillan e Hagan (2004) concluem que a exposição à violência prejudicou as habilidades escolares dos adolescentes, indiretamente por afetar o estado psicológico deles. Não obstante, Aizer (2008) relativiza esse efeito, afirmando que características socioeconômicas e background familiar possuem maior importância para explicar a proficiência escolar. Henrich et al. (2004), todavia, concluem que não há relação entre vitimização e desempenho escolar.

Exemplos icônicos deste contexto são os eventos de violência objetiva ou decorrente de atos criminosos no entorno da escola. Capazes de afetar os comportamentos cotidianos de uma comunidade, tais como: deixar de transitar na rua em determinados horários, ou, uso de recursos para a maior sensação de segurança, terminam por ocorrer dentro do ambiente escolar (Marinho et al., 2004).

Num estudo sobre o impacto da violência sobre o desempenho de alunos do estado de São Paulo no ano de 2007, essa hipótese foi testada por Teixeira e Kassouf (2011). Violência é mensurada pelos autores como a ocorrência de roubos, vandalismos, agressões, entre outros delitos nas escolas. Foi observado que a progressão da violência nas escolas diminui a probabilidade de o desempenho dos alunos ser satisfatório.

Os resultados do trabalho demonstram que a violência escolar diminui a probabilidade de os alunos apresentarem um desempenho satisfatório na prova de matemática. Nesse sentido, a modelagem multinível permite que se conclua o seguinte: um aluno do mesmo sexo, mesma cor e nível socioeconômico similar pode apresentar um rendimento escolar menor caso estude em uma escola com mais violência (Teixeira; Kassouf, 2011).

O impacto da violência dentro das escolas no desempenho dos alunos ocorre através do nível de concentração dos alunos, uma vez que este é prejudicado. A violência impacta também na frequência às aulas, no aumento da desmotivação e da rotatividade dos professores (ABRAMOVAY; RUA, 2002). Além disso, a violência no ambiente escolar gera consequências pessoais, como danos físicos e pessoais, medo e insegurança, prejudicando o desenvolvimento intelectual e social do aluno, inclusive o seu desenvolvimento acadêmico (Abramovay, 2003).

3. DADOS E MÉTODOS

Este trabalho parte do pressuposto de que as dimensões relacionadas à violência devem ser consideradas para uma melhor compreensão da expectativa de escolaridade. Para tal, pretende-se estimar características escolares relacionadas à eficácia ecológica da qual impacta na situação de violência na escola. Depois, como o clima escolar percebido influencia a expectativa de escolaridade dos estudantes.

Os testes empíricos foram operacionalizados em duas etapas complementares: 1) uma análise sobre os efeitos dos fatores da eficácia coletiva em eventos de violência na escola; 2) e a influência do clima escolar percebido sobre a expectativa de escolaridade. Contudo, vale ressaltar que este trabalho não tem por objetivo estabelecer relações causais, pois não é um estudo experimental, não obstante, esteja nos moldes propostos por Angrist & Pischke (2009), de utilizar testes econométricos para a realização de exercícios inferenciais de natureza descritiva.

Para a primeira parte do estudo, utilizou-se os dados do Saeb de 2013 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) que reúne, em uma mesma base, os microdados de duas pesquisas, a saber: a Avaliação Nacional de Educação Básica (ANEB) e, a Avaliação Nacional

de Rendimento Escolar (ANRESC), também conhecida como Prova Brasil. Essas pesquisas fazem parte do processo de avaliação dos alunos da educação básica no Brasil e buscam informações adicionais sobre o processo educacional. Dessa forma, diversas informações sobre a organização das escolas estão disponíveis (INEP, 2015a).

Para testar se variáveis contextuais impactam negativamente na ocorrência da violência nas escolas, este estudo trabalhará apenas com os questionários contextuais dos diretores e sobre suas escolas, pois neles contém informações sobre o nível socioeconômico e cultural, as formas de gestão, os climas acadêmicos juntos aos disciplinares, os recursos pedagógicos e a estrutura física da escola (Idem, 2015a). Como todas as informações são agregadas, a análise se realizará pela unidade de escolas e não pelos alunos. Além disso, as informações referem-se apenas às escolas selecionadas com turmas do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental, por serem as turmas em comum nas duas pesquisas – Aneb e Prova Brasil - em questão. Do total da amostra disponibilizada foi feita ainda uma sub amostra que contém apenas as escolas de Minas Gerais. A escolha em utilizar apenas os dados de Minas Gerais se justifica pelo banco da segunda parte da análise dessa dissertação utilizar um *survey* realizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Como o objetivo é entender a distribuição dos atos violentos entre as escolas, dois modelos logísticos binários² foram construídos para estimar a probabilidade de ocorrência dos dois tipos de violências: o primeiro tipo diz respeito à agressão de alunos a professores ou funcionários e o segundo tipo da agressão de aluno a aluno. O modelo logístico é usado quando a variável dependente é binária e o objetivo é estimar a probabilidade da ocorrência do evento, controlando pelo conjunto de variáveis independentes. O cálculo do modelo logístico resulta no logaritmo da probabilidade de sucesso em comparação ao insucesso. O exponencial desses coeficientes estimados resulta na razão de chances, a qual indica em quanto há o aumento da probabilidade de sucesso, dada uma categoria da variável independente em relação à categoria anterior. Logo, no presente estudo, se estimará a probabilidade da escola em ter eventos de agressão.

A segunda parte da análise empírica utilizou dos dados da pesquisa do Centro de estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) intitulada de “Violência em Escolas e Programas de Prevenção: estudos sobre os possíveis impactos do projeto ‘Escola Viva, Comunidade Ativa’ nas Escolas Estaduais de Minas Gerais”. Realizada no ano de 2012 a pesquisa apresenta diversos dados sobre avaliação de diversos aspectos das escolas, além dos aspectos da violência e de segurança. Esta pesquisa tem por objetivo um diagnóstico sobre os perfis, as configurações e as práticas violentas nas escolas estaduais da Região Metropolitana de Belo Horizonte e de mais 10 cidades polos das regiões administrativas de Minas Gerais. Assim, a pesquisa possui uma amostra de 244

turmas e 86 escolas (CRISP, 2013). Para o presente trabalho, utilizei apenas a amostra das escolas da Região Metropolitana de Belo Horizonte, porque a amostra das cidades do interior do estado não é representativa para os respectivos municípios, o que poderia prejudicar o entendimento do fenômeno. Com essa seleção, a pesquisa refere-se a 53 escolas de 9 cidades da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Ao todo, foram 3.046 alunos dos quais responderam ao questionário aplicado dentro da sala de aula com dois pesquisadores lendo em voz alta as perguntas

Essa parte da análise trata o clima escolar percebido como variável independente. O objetivo aqui é entender a probabilidade da alta expectativa de escolaridade. Por expectativa de escolaridade alta entende-se aqueles alunos que pretendem cursar, ao menos, o Ensino Superior. Ou seja, aqueles que continuarão a estudar depois do fim do Ensino Médio. Ao contrário das aspirações, as expectativas referem-se ao que se espera conseguir, de forma objetiva, realística e racional. O clima escolar trabalhado será na perspectiva do aluno, sendo assim, denominado de clima escolar percebido.

Para a construção da variável de clima escolar foi realizada uma análise fatorial, na qual uma única variável é criada, chamada de variável latente, que sintetiza as informações principais das variáveis originais (Mingoti, 2005). A análise foi realizada a partir de três perguntas de avaliação dos alunos sobre: a escola, a diretoria, a maioria dos professores. Essas avaliações variam de 0 a 10, em que 0 indica: "não gosto nada" e 10: "gosto muito". A tabela 1 mostra a variância compartilhada no fator gerado a qual sugere que a variável latente criada é consistente e consegue sintetizar os dados das três variáveis da avaliação³.

Tabela 1: Matriz de componentes principais

	Componente
Escola	0,826
Diretor	0,772
A maioria dos seus professores	0,791

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa "Violência em Escolas e Programas de Prevenção: estudos sobre os possíveis impactos do projeto 'Escola Viva, Comunidade Ativa' nas Escolas Estaduais de Minas Gerais". CRISP-2012

Na pesquisa em questão existe uma pergunta que indaga os alunos, da segunda etapa do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, sobre suas expectativas do nível de educação. Sendo ela: "Até que série você acha que irá estudar, durante toda a sua vida?". Para uma melhor análise, a variável foi agrupada em duas categorias: 0) Até o Ensino Médio; 1) Até a pós-graduação.

Para testar a hipótese entre clima escolar percebido e expectativa de escolaridade proponho estimar um modelo logístico hierárquico⁴, em que é possível calcular erros padrões, intervalos de confiança e testes de significância mais robustos em situações em que os casos estão aninhados em grupos (LEE, 2008). No caso desse estudo, os alunos estão aninhados em escolas. Além disso, os coeficientes de regressão serão mais eficientes se comparado com a modelagem da qual não leva em consideração o grupo.

O aninhamento dos casos em grupos é verificável na análise de variância (tabela 2), da qual irá testar a diferença das médias dos alunos entre os grupos das escolas em relação à média dentro de cada escola. Caso a diferença entre os grupos destaque-se dentro de cada um deles, significa que os alunos estão distribuídos aleatoriamente entre as escolas. Assim, quando a variabilidade é maior dentro do grupo (na escola) do que entre os grupos (entre as escolas) há indícios de distribuição aleatória das observações (alunos) entre os grupos. Isso evidencia as informações sobre os alunos serem organizadas em uma estrutura hierárquica, das quais os alunos estão agrupados em escolas de forma não aleatória. Em outras, palavras, alunos de uma mesma escola tendem a ter comportamentos parecidos (Goldstein, 2010).

Tabela 2: Análise de variância (ANOVA) do fator do clima escolar por grupos da expectativa de estudos

	Soma dos quadrados	Graus de liberdade	Média dos quadrados	F	Prob > F
Modelo	1,095	1	1,095	20,56	0,000
Expectativa de Estudo	1,095	1	1,095	20,56	0,000
Residual	157,114	2950	0,053		
Total	158,209	2951	0,054		

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa “Violência em Escolas e Programas de Prevenção: estudos sobre os possíveis impactos do projeto ‘Escola Viva, Comunidade Ativa’ nas Escolas Estaduais de Minas Gerais”. CRISP-2012

4. RESULTADOS

Os atos de violência dentro da escola indicam um problema não só para os alunos ou para os funcionários que frequentam a instituição, mas também é um alerta para a comunidade em que a escola está inserida, uma vez que, geralmente, os alunos possuem moradia perto de onde estudam. Na perspectiva dos estudos sobre crime, a escola faz parte do controle social. Ela compõe parte do "nível público" do qual consegue controlar os jovens do cometimento desses atos. Não obstante,

olhando para o interior das escolas, quais características das instituições que registram um maior número de atos violentos por parte de seus alunos?

A tabela 3 apresenta os resultados dos modelos logístico binário⁵, o modelo I: "agressão aluno a funcionário" e o modelo II: "agressão aluno a aluno". Para cada modelo mostram-se o incremento percentual de cada variável presente e sua respectiva significância⁶.

Nota-se que as variáveis "índice de frequência de atividades desenvolvidas na escola", "há indisciplina por parte dos alunos", "a escola apresenta sinais de depredação", "nível socioeconômico da escola médio" e "tipo de oferta de ensino", do modelo I foram estatisticamente significativas ao nível de 1% (p-valor inferior a 0,001). Quanto ao modelo II, as variáveis estatisticamente significativas ao nível de 1% foram: "índice de frequência de atividades desenvolvidas na escola", "há indisciplina por parte dos alunos", "a escola apresenta sinais de depredação", "nível socioeconômico da escola médio", "nível socioeconômico da escola alto", e "tipo de oferta de ensino".

O índice de frequência de atividades extraclasse desenvolvidas pela escola apresentou significância em ambas as situações. Quanto mais atividades a escola oferece para os alunos ou a comunidade, menor é a probabilidade de ocorrer eventos de agressão. O aumento em um ponto na frequência de atividades presentes na escola diminui em 4,12% a probabilidade de agressões contra professores e funcionários e diminui em 7,05% a probabilidade de ocorrer agressões de alunos contra alunos. A finalidade em incluir esse índice de frequência de atividades presentes na escola é medir a proximidade da instituição escolar com os alunos e os demais moradores da vizinhança em que ela está inserida. Uma vez que, ao desenvolver atividades extraclasse a escola chama seus usuários para além dos horários de aulas. Esses resultados demonstram, então, que a ocupação do espaço da escola é um fator protetivo ao evento de agressões.

Tabela 3: Efeito percentual e significância estatística dos modelos logísticos

Variáveis	Agressão aluno-funcionário		Agressão aluno-aluno	
	Incremento percentual*	Sig.	Incremento percentual*	Sig.
As turmas da escola são homogêneas quanto a idade ou rendimento	8,80%	0,253	16,48%	0,070
Pais são chamados à escola para resolver problema de falta	-79,74%	0,039	-53,37%	0,324
Índice de frequência de atividades desenvolvidas na escola	-4,11%	0,000	-7,24%	0,000

Há alta rotatividade do corpo docente	16,44%	0,039	11,03%	0,224
Há indisciplina por parte dos alunos	294,43%	0,000	272,56%	0,000
Há apoio da comunidade à gestão do diretor	-32,53%	0,022	-12,17%	0,511
Índice de estado de conservação dos itens e equipamentos do prédio	0,68%	0,201	0,82%	0,171
Há controle de entrada e saída dos alunos	-52,26%	0,082	26,34%	0,571
Há esquema de policiamento para inibição de violências	9,31%	0,201	18,91%	0,027
A escola apresenta sinais de depredação	85,31%	0,000	78,34%	0,000
Nível socioeconômico da escola médio (a)	31,00%	0,001	56,40%	0,000
Nível socioeconômico da escola alto (a)	18,96%	0,064	49,26%	0,000
Administração federal (b)	636,82%	0,154	364,85%	0,275
Administração estadual (b)	235,22%	0,035	418,43%	0,002
Administração municipal (b)	302,03%	0,015	455,21%	0,002
Tipo de oferta - 1º e 2º ciclo	64,74%	0,000	74,78%	0,000
Tipo de oferta - Apenas 2º ciclo	89,32%	0,000	65,51%	0,000

* Incremento percentual: $\text{Exp} [(b)-1] * 100$

(a) Categoria de referência: Nível socioeconômico da escola baixo

(b) Categoria de referência: Administração privada

(c) Categoria de referência: Apenas 1º ciclo

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados do Saeb, 2013

A rotatividade dos professores na escola obtém efeito positivo e significativo (ao nível de 5%) para os atos de violência contra os funcionários. No caso de atos violentos contra os próprios alunos, a alta rotatividade dos professores mantém o efeito positivo, porém sem significância. A alta rotatividade dos professores pode ser um reflexo da grande violência contra eles, presente na escola. Logo, como é comum professor ser agredido em uma determinada instituição, eles rapidamente mudam para outra. Isso explica a significância para os casos de violência contra professores e funcionário, e a não significância em relação aos atos violentos contra alunos. E, assim como se esperava, instituições que possuem apoio da comunidade à gestão da diretora possuem menores

chances de ter eventos de agressão entre os alunos e os professores. Nesse caso também, não possui significância para os eventos contra os alunos.

Escolas nas quais foram relatados problemas de indisciplina dos alunos possuem mais chances em ter eventos de agressão dos alunos contra os professores (294,43%) e dos alunos contra os próprios alunos (272,56%). O coeficiente positivo dessa variável era esperado por considerar que a indisciplina e a violência estão muito correlacionadas. Isso vai em concordância com os achados de Silva e Nogueira (2008) que sugerem que com a abrangência do uso do conceito de violência escolar, os atos de indisciplina acabam sendo criminalizados, resultando em mais conflitos dentro do contexto escolar. Ademais, escolas com muitos casos de indisciplina explicitam uma situação de descontrole por parte da gestão escolar sobre os alunos.

Entretanto, características organizacionais da escola não apresentaram significância. O índice de conservação da escola e o controle de saída e entrada dos alunos não apresentaram efeitos sobre o cometimento de agressão. É possível que o efeito dessas variáveis esteja mais relacionado com a violência à escola, na qual os atos são contra a estrutura física da escola.

Existem alguns pontos dos resultados que merecem destaque. Primeiramente, há uma diferença no padrão das variáveis que influenciam a ocorrência de violências entre alunos e de alunos a funcionários. De maneira geral, a gestão escolar possui mais efeito sobre a agressão dos alunos contra funcionários em comparação das agressões dos alunos contra alunos. A agressão de alunos contra alunos, por ter caráter mais pessoal, é impactada por poucas variáveis organizacionais. Já no caso da violência contra os professores e funcionários, as variáveis organizacionais possuem efeito significativo, já que os atores são parte integrante da organização escolar. Sendo assim, é intuitivo pensar que haverá menos eventos desse tipo em escolas mais institucionalmente organizadas.

Esses resultados demonstraram a rotatividade, o apoio da comunidade, a organização física e a capacidade de organização da escola (atividades extraclasse e controle da indisciplina) são elementos relacionados com os atos de violência na instituição. Essas variáveis também são encontradas nos estudos de eficácia coletiva vistos anteriormente. Em resumo, essas escolas - com eventos de agressão - possuem em comum diretores e professores que não conseguem mobilizar-se para reprimir ou mesmo supervisionar esses eventos entre os alunos (Roman, 2004).

Essa falta de capacidade organizacional e falta de boa qualidade da estrutura física acabam por viabilizar atos violentos dos alunos. Eles, por sua vez, contribuem para um pior clima escolar percebido o qual atrapalha a rotina da escola. É preciso lembrar que esses fatores estimados também

acabam por influenciar o clima escolar, dado que a percepção de desorganização escolar reflete na confiança, *vis-à-vis*, dos alunos em relação à diretoria, professores e funcionários.

De acordo com os resultados é possível afirmar que características da eficácia coletiva também afetam a dinâmica dos eventos violentos dentro das escolas. Determinadas características que não foram significativas como a homogeneidade das turmas quanto à idade e desempenho dos alunos e a conversa entre a diretoria e pais, deve-se considerar as peculiaridades do contexto escolar que podem diferenciar-se do contexto de uma vizinhança. Não obstante, as variáveis significativas são importantes para a manutenção do controle social informal e a solidariedade, esses indispensáveis para o controle de atos infracionais segundo a perspectiva da eficácia coletiva.

Para esse trabalho se assume que a violência presente na escola interfere na percepção dos alunos sobre o clima escolar. Em termos gerais, ter contato com essa violência piora a avaliação dos alunos quanto ao clima da escola. Conseqüentemente, a organização escolar está diretamente influenciada pelos eventos de violência na instituição. Sabendo disso, a pergunta que surge é: como que essa avaliação de clima escolar interfere na expectativa de escolaridade dos alunos?

A tabela 4 possui os resultados finais do modelo logístico multinível⁷. São reportados os incrementos percentuais de cada variável e sua respectiva significância estatística.

Tabela 4: Efeito percentual e significância do modelo hierárquico *logit*

		Incremento percentual	Sig.
	Pais possuem curso superior	184,65%	0,000
	Faixa de renda - De 1 a 2 S.M. (a)	58,43%	0,003
	Faixa de renda - De 2 a 4 S.M. (a)	71,56%	0,002
	Faixa de renda - De 4 a 7 S. M. (a)	95,74%	0,002
	Faixa de renda - 7 S. M. ou mais (a)	103,88%	0,038
	Faixa de renda - sem resposta (a)	24,84%	0,198
	Frequenta o Ensino Médio	97,39%	0,000
Nível 1	Atraso	-54,95%	0,000
	Sexo (homem)	-56,68%	0,000
	Preto (b)	-31,02%	0,033
	Pardo (b)	-32,44%	0,009
	Outra cor/raça (b)	-20,28%	0,366
	Comportamento delinquente	-3,73%	0,295
	Pais sempre acompanham atividades	38,71%	0,004
	Clima escolar percebido	110,99%	0,002
Nível 2	INSE	14,96%	0,000
Parâmetros de efeitos aleatórios			
	Efeitos aleatórios	Componente de variância	Erro padrão

Desvio padrão u01j	0,08	0,07
Desvio padrão u00j	0,247	0,113

Variável dependente: Expectativa de escolaridade

*Incremento percentual: $\text{Exp} [(b)-1]*100$

(a) Categoria de referência: Faixa de renda – Até 1 S. M.

(b) Categoria de referência: Branco

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa “Violência em Escolas e Programas de Prevenção: estudos sobre os possíveis impactos do projeto ‘Escola Viva, Comunidade Ativa’ nas Escolas Estaduais de Minas Gerais”. CRISP-2012

O fator do clima escolar percebido criado a partir da avaliação dos alunos quanto à escola, os professores e a diretoria possui um efeito significativo e positivo na expectativa de escolaridade. O aumento em um ponto dessa variável aumenta em 110,99% a probabilidade na expectativa do aluno de cursar, pelo menos, o Ensino Superior. Esse resultado evidencia a importância do clima organizacional da escola para a boa escolarização dos alunos. Os estudantes que se sentem confiantes com a organização passada pela escola ou que possuem boas relações interpessoais com os atores que frequentam o ambiente escolar favorecem pela perspectiva de continuidade dos estudos.

A variável de comportamento delinquente também é importante para esta pesquisa. Apesar de o seu sentido ser consistente, ou seja, ter cometido algum ato desviante diminui a probabilidade em ter expectativa de alta escolaridade; o seu efeito não é estatisticamente significativo. Sendo assim, a delinquência não possui efeito direto na expectativa de escolaridade. O seu efeito é indireto, uma vez que, a ocorrência de violências na escola acaba por criar um clima de insegurança dentro da escola, o que influencia a percepção dos quais os alunos possuem da instituição que frequentam.

Outras variáveis possuem efeitos que estão de acordo com pesquisas de outros autores (Abramovay 2003; Nogueira, 2013; Xavier; Alves, 2015), em que a distorção série-idade, ser homem, preto ou pardo são características que diminuem a probabilidade em ter expectativa de alta escolaridade. Além disso, ter pai ou mãe do qual cursou o Ensino Superior aumenta a probabilidade do aluno em cursar também, assim como ter pais que acompanham as atividades escolares. Esses resultados também estão de acordo com a literatura sobre rendimento escolar (Alves; Franco, 2008; Andrade, 2008; Soares, 2004; Soares, 2007), evidenciando que fatores cujos afetam o rendimento do aluno também afetam as suas expectativas de escolaridade.

Os coeficientes estimados no modelo reportado evidenciam que o clima escolar percebido possui impacto sobre a expectativa de escolaridade dos alunos. Ter uma escola institucionalmente organizada e com regras claras é ter um ambiente propício para o aprendizado. Um ambiente

organizado também favorece a percepção de bom desempenho escolar que, por sua vez, entra no cálculo para a expectativas de escolaridade. Conseqüentemente, esse clima escolar percebido é uma característica de escolas eficazes, próprias de cada instituição, das quais podem influenciar o aprendizado do aluno (Costa; Guedes, 2009).

A violência, nesse aspecto, está implícita na percepção da organização. Isso porque eventos violentos, além de proporcionar um ambiente inseguro, também mostram uma ineficiência da instituição no controle de seu ambiente. Como apresentado anteriormente, eventos de violência estão intimamente ligados a desordem do lugar. Escolas desorganizadas possuem baixa eficácia coletiva, estão tendenciosas a mais eventos de violência (Sapouna, 2010; Simcha-Fagan; Schwartz, 1986; Bursik; Webb, 1982; Roman, 2004). Os resultados do modelo logístico hierárquico mostram que escolas desorganizadas também são mais tendenciosas a ter alunos com baixa expectativa de escolaridade. Assim, violência e expectativa de escolaridade estão relacionadas indiretamente.

CONCLUSÃO

Os resultados obtidos nesta pesquisa são de caráter exploratório. Primeiramente, é de conhecimento que pesquisas educacionais devem ser realizadas de forma longitudinal - ao longo de um determinado tempo - para que seja possível controlar fatores externos e internos à escola (WILLMS, 2004). Além disso, apenas através desse tipo de pesquisa, que será permissível conclusões sobre o sentido das relações entre violência, clima escolar e expectativa de escolaridade.

Em segundo lugar, as medidas utilizadas neste trabalho, a maioria delas são variáveis binárias, possuem apenas valores 0 ou 1, não são adequadas para medir o problema da violência. A consequência de praticar ou de sofrer atos violentos dependem não apenas do ato em si, mas da sua frequência (AMADO; FREIRE, 2002). Dessa forma, sem que a frequência de ocorrência dos atos violentos, os resultados são limitados em suas conclusões. Além disso, outros recursos econométricos, como modelos de equações estruturais, devem ser empregados para melhor analisar a relação entre clima escolar e violência nas escolas.

De qualquer maneira, os resultados aqui encontrados podem ser valiosos como indicadores de correlação entre questões organizacionais da escola, do clima escolar e da expectativa de escolaridade. Eles são importantes para demonstrar descritivamente que a violências nas escolas interferem na escolaridade dos alunos.

Para que pudesse concluir qual o papel dos fatores de eficácia coletiva na expectativa de escolaridade, foi necessário realizar duas análises através de dois modelos distintos. Primeiramente,

os resultados do modelo *logit* com os dados das escolas de Minas Gerais foi possível concluir que há fatores da eficácia coletiva os quais diminuem a prevalência de eventos violentos dentro das escolas. Dentre eles, destacamos: alta frequência de atividades extraclasse que ocorrem dentro da escola, pouca indisciplina dos alunos, estrutura física da escola sem sinais de depredação, baixa rotatividade dos professores e o apoio da comunidade à gestão escolar. Deve-se sempre lembrar que os resultados dessa pesquisa não indicam relação de causalidade, apenas que há alta correlação entre esses fatores estimados e eventos de agressão de alunos a professores ou funcionários e de alunos a alunos. Assim, a interferência em uma dessas variáveis pode impactar na ocorrência de agressões.

A segunda hipótese refere-se à melhora do clima escolar percebido, que está relacionado com o aumento da expectativa de escolaridade dos alunos. Através de um modelo hierárquico logístico foi possível concluir que o clima organizacional possui grande impacto na expectativa da escolaridade reportada pelos estudantes. Além disso, comportamento delinquente não possui qualquer impacto, reafirmando que a expectativa de escolaridade dos alunos não está diretamente relacionada com o cometimento de atos infracionais. Assim, a relação entre violência e escolaridade ocorre de forma indireta através do clima escolar. Este, por sua vez, é um "termômetro" do quanto a escola é organizada o suficiente para tornar-se um ambiente propício para estabelecer valores e normas comuns a todos da comunidade escolar.

Diante desses resultados é legítimo afirmar que a violência nas escolas é um foco importante para atenção dos governos. No Brasil, as políticas públicas de redução da violência escolar tiveram início por iniciativa do governo federal. Os principais programas sobre o tema começaram a ser implementados nos anos 2000 com a iniciativa do Ministério da Justiça em criar uma política com o objetivo em diminuir a violência nas escolas. Desde início foram lançados projetos como o "Paz nas escolas", desenvolvido em 14 estados brasileiros com a articulação de secretarias estaduais e municipais, além de organizações da sociedade civil. Outra política de âmbito nacional foi o "Programa Escola Aberta: Educação, cultura, esporte e trabalho para a juventude" da qual com uma rede de colaboradores que inclui oficinairos e coordenadores das secretarias municipais e estaduais desenvolve atividades a partir das demandas locais (PRÖGLHÖF, 2015).

Os programas adotados no Brasil estão ou relacionados apenas com a questão educacional ou estão relacionados apenas com a violência dentro e contra a escola. Porém, pelas conclusões desta pesquisa, é legítimo afirmar que as políticas poderiam estar mais voltadas para a articulação de um clima escolar melhor, em que se valorizasse a solidariedade e a articulação entre todos os

atores do âmbito escolar, tais como: os professores, os diretores, os funcionários e os alunos. Escolas mais organizadas tendem a obter mais sucesso em sua eficácia, tanto para prevenção da violência quanto para o desempenho dos alunos.

REFERÊNCIAS:

ABRAMOVAY, Miriam. 2003. Escolas inovadoras: experiências bem-sucedidas em escolas públicas. UNESCO.

ABRAMOVAY, Miriam, e RUA, Maria das Graças. 2002. Violências nas escolas - Versão resumida. Brasília: UNESCO Brasil, REDE PITAGORAS, Coordenação DST/AIDS do Ministério da Saúde, a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, CNPq, Instituto Ayrton Senna, UNAIDS, Banco Mundial, USAID, Fundação Ford, CONSED, UNDIME.

AGRESTI, Alan, e FINLAY, Barbara. 2012. Métodos estatísticos para Ciências Sociais. 4º ed. PENSO - ARTMED.

AIZER, Anna. 2008. "Neighborhood Violence and Urban Youth". Working Paper 13773. National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w13773>.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga, e FRANCO, Creso. 2008. "A pesquisa em eficácia escolar no Brasil". In Pesquisa em eficácia escolar - origens e trajetórias, 552. Belo Horizonte: Editora UFMG. ALVES, Maria Teresa Gonzaga; XAVIER, Flavia Pereira; SOARES, José Francisco; BARBOSA, Laura Engler e CALDEIRA, Bruna de Figueiredo. 2016. "Exclusão intraescolar: as evidências da Prova Brasil sobre as desigualdades de aprendizado entre alunos das escolas públicas (2007 a 2013)". Manuscrito

AMADO, J. S. e FREIRE, I. P. 2002. Indisciplina e violência na escola: compreender para prevenir. Porto: Edições Asas.

ANDRADE, Renato Judice de. 2008. "Qualidade e equidade na educação básica brasileira: as evidências do SAEB 1995-2003". Tese de Doutorado. outubro 7. <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/FAEC-84KHTV>.

BOURDIEU, Pierre. 2008. "A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura". In Escritos de Educação, organizado por Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani, 10º ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

BRUNET, Luc. 1992. "Clima de trabalho e eficácia da escola". In As organizações escolares em análise, organizado por Antonio Nóvoa, 121-40. Dom Quixote.

CANDIAN, Juliana Frizzoni; REZENDE, Wagner Silveira. 2014. "O contexto normativo do clima escolar e o desempenho dos alunos: implicações para o debate sobre gestão escolar". Revista Pesquisa e Debate em Educação 3 (2). <http://www.revistappgp.caedufjf.net/index.php/revista1/article/view/66>.

- CEIA, Alda Maria. 2011. “UM OLHAR DE DENTRO: O CLIMA DE ESCOLA NA PERSPECTIVA DOS ALUNOS”. Dissertação, Departamento de Educação e Ensino a distância: Universidade Aberta. <http://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/2055/1/Alda%20Ceia.pdf>.
- CORREA, Deborah Maciel. 2007. “Avaliação de políticas públicas para a redução da violência escolar em Minas Gerais: o caso do Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa”. Dissertação de Mestrado. Dezembro. <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/FAEC-854K3V>.
- COSTA, Marcio, e GUEDES, Reginaldo. 2009. “Expectativas de Futuro como Efeito Escola - explorando possibilidades”. São Paulo em Perspectiva 23 (1): 101–14.
- CRISP, Centro de estudos de criminalidade e segurança pública. 2013. “Violência em Escolas e Programas de Prevenção: estudos sobre os possíveis impactos do projeto ‘Escola Viva, Comunidade Ativa’ nas Escolas Estaduais de Minas Gerais”. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- CUNHA, Marcela Brandão, e COSTA, Marcio. 2009. “O clima escolar de escolas de alto e baixo prestígio”. In . Caxambu. <http://32reuniao.anped.org.br/arquivos/trabalhos/GT14-5645--Int.pdf>.
- GOLDSTEIN, Harvey. 2010. Multilevel Statistical Models. 4 edition. Chichester, West Sussex: Wiley.
- HENRICH, Christopher C; SCHWAB-STONE, Mary; FANTI, Kostas; JONES, Stephanie M; e RUCHKIN, Vladislav. 2004. “The association of community violence exposure with middle-school achievement: A prospective study”. Journal of Applied Developmental Psychology 25 (3): 327–48. doi:10.1016/j.appdev.2004.04.004.
- HURT, H.; MALMUD, E.; BRODSKY, N. L.; e GIANNETTA, J. 2001. “Exposure to Violence: Psychological and Academic Correlates in Child Witnesses”. Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine 155 (12): 1351–56.
- INEP. “Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse) participantes da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)”. INEP. 2014 http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/enem_por_escola/2014/nota_tecnica_indicador_nivel_socioeconomico_enem_2013.pdf.
- INEP, (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). 2015a. “Microdados da Aneb e da Anresc 2013”. Online. Brasília: INEP. <http://portal.inep.gov.br/basicalevantamentos-acessar>
- LEE, Valerie E. 2008. “O caso dos efeitos da escola”. In Pesquisa em eficácia escolar - origens e trajetórias, 552. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins, e PEREIRA, Flávia Goulart. 2010. “Taste and the conditions for its fulfillment: the choice for pedagogy by students with higher social and educational profiles”. Educação em Revista 26 (3): 15–38. doi:10.1590/S0102-46982010000300002.

NOGUEIRA, Cláudio Martins. 2013. “ESCOLHA RACIONAL OU DISPOSIÇÕES INCORPORADAS: diferentes referenciais teóricos na análise sociológica do processo de escolha dos estudos superiores1”. Estudos de Sociologia 2 (18). <http://www.revista.ufpe.br/revsocio/index.php/revista/article/view/66>.

MACMILLAN, Ross, e HAGAN, John. 2004. “Violence in the Transition to Adulthood: Adolescent Victimization, Education, and Socioeconomic Attainment in Later Life”. *Journal of Research on Adolescence* 14 (2): 127–58. doi:10.1111/j.1532-7795.2004.01402001.x.

MARINHO, K. R. L; COLLARES, A.C.M; VILELA, E.M; e PRATES, H. O. 2004. “Violência, medo e desempenho escolar”. *Informativo CRISP* 3 (6).

MINGOTI, Sueli Aparecida. 2005. *Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada*. Editora UFMG

MORTIMORE, Peter, SAMMONS, Pamela; STOLL, Louise; LEWIS, David e ECOB, Russell. 2008a. “A busca pela eficácia”. In *Pesquisa em eficácia escolar - origens e trajetórias*, 552. Belo Horizonte: Editora UFMG.

PARK, Robert E. 1915. “The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the City Environment”. *American Journal of Sociology* 20 (5): 577–612.

PRÖGLHÖF, Patrícia de Oliveira Nogueira. 2015. “Violência nas escolas e políticas públicas: um estudo sobre a formulação do Sistema de Proteção Escolar e Cidadania”, fevereiro. <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13582>.

RATNER, Hilary H.; CHIODO, Lisa; COVINGTON, Chandice; SOKOL, Robert J. ; AGER, Joel; e DELANEY-BLACK, Virginia. 2006. “Violence Exposure, IQ, Academic Performance, and Children’s Perception of Safety: Evidence of Protective Effects”. *Merrill-Palmer Quarterly* 52 (2): 264–87. doi:10.1353/mpq.2006.0017.

ROMAN, Caterina Gouvis. 2004. *Schools, Neighborhoods, and Violence: Crime Within the Daily Routines of Youth*. Lexington Books.

RUTTER, Michael, MAUGHAN, Barbara; MORTIMORE, Peter; OUSTON, Janet; e SMITH, Alan. 2008a. “Conclusões: Especulações e implicações”. In *Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias*, 552. Belo Horizonte: UFMG.

SAMPSON, Robert J. 2002. “Organized for What? Recasting Theories of Social (Dis)Organization.” In *Advances in Criminological Theory*, organizado por Elin Waring e David Weisburd. Vol. 10.

SAMPSON, Robert J.; MORENOFF, Jeffrey D.; e EARLS, Felton. 1999. “Beyond Social Capital: Spatial Dynamics of Collective Efficacy for Children”. *American Sociological Review* 64 (5): 633–60. doi:10.2307/2657367.

SAMPSON, Robert J.; RAUDENBUSH, Stephen W.; e EARLS, Felton. 1997. “Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy”. *Science* 277 (5328): 918–24. doi:10.1126/science.277.5328.918.

SAPOUNA, Maria. 2010. "Collective Efficacy in the School Context: Does It Help Explain Victimization and Bullying Among Greek Primary and Secondary School Students?" *Journal of Interpersonal Violence* 25 (10): 1912–27. doi:10.1177/0886260509354509.

SHAW, Clifford R., e MCKAY, Henry D. 1932. "Are Broken Homes a Causative Factor in Juvenile Delinquency?" *Social Forces* 10 (4): 514–24. doi:10.2307/2569899.

SILVA, Braulio, e MARINHO, Frederico C. 2014. "Urbanismo, desorganização social e criminalidade". In *Crime, polícia e justiça no Brasil*, 1ª ed. São Paulo: Contexto.

SILVA, Jerônimo Jorge. 2001. "Gestão escolar participada e clima organizacional." *Gestão em Ação* 4 (2): 100.

SIMCHA-FAGAN, O.; e SCHWARTZ, Joseph E. 1986. "Neighborhood and Delinquency: An Assessment of Contextual Effects*." *Criminology* 24 (4): 667–99. doi:10.1111/j.1745-9125.1986.tb01507.x.

SOARES, José Francisco. 2004. "O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos", julho. <https://repositorio.uam.es/xmlui/handle/10486/660750>.

SOARES, José Francisco. 2007. "Melhoria do Desempenho Cognitivo dos Alunos do Ensino Fundamental". *Cadernos de Pesquisa* 37 (130): 135–60.

TEIXEIRA, Evandro. T, e KASSOUF, Ana. L.. 2011. "A relação entre violência nas escolas e desempenho acadêmico no estado de São Paulo em 2007: uma análise multinível". In *Anais do I Circuito de Debates acadêmicos*.

WILLIAMS, Kirk R., e GUERRA, Nancy G. 2011. "Perceptions of Collective Efficacy and Bullying Perpetration in Schools". *Social Problems* 58 (1): 126–43. doi:10.1525/sp.2011.58.1.126.

WILLMS, J. Douglas. 2004. *Monitoring School Performance: A Guide For Educators*. Taylor & Francis.

XAVIER, Flavia Pereira, e ALVES, Maria Teresa Gonzaga. 2015a. "A composição social importa para os efeitos das escolas no ensino fundamental?" *Estudos em Avaliação Educacional* 26 (61): 216–42. doi:10.18222/ea266102933.

ZALUAR, Alba, e LEAL, Maria Cristina. 2001. "Violência extra e intramuros". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 16 (45): 145–64. doi:10.1590/S0102-69092001000100008.

APÊNDICES:

APÊNDICE A: EQUAÇÕES DOS MODELOS LOGÍSTICOS BINÁRIOS

Modelo I:

$$\ln \left[\frac{e(\text{agressão aluno a funcionário} = 1)}{1 - e(\text{agressão aluno a funcionário} = 1)} \right] = \beta_0 + \beta_1(\text{homogeneidade}) \\ + \beta_2(\text{chama os pais}) + \beta_3(\text{índice de atividades}) + \beta_4(\text{rotatividade}) \\ + \beta_5(\text{indisciplina}) + \beta_6(\text{apoio da comunidade}) \\ + \beta_7(\text{índice de conservação}) + \beta_8(\text{controle de entrada e saída}) \\ + \beta_9(\text{policiamento}) + \beta_{10}(\text{deprecação}) + \beta_{11}(\text{nse_medio}) \\ + \beta_{12}(\text{nse_alto}) + \beta_{13}(\text{adm federal}) + \beta_{14}(\text{adm estadual}) \\ + \beta_{15}(\text{adm municipal}) + \beta_{16}(\text{adm privada}) + \beta_{17}(\text{1º e 2º ciclo}) \\ + \beta_{18}(\text{2º ciclo}) + \varepsilon$$

Modelo II:

$$\ln \left[\frac{e(\text{agressão aluno a aluno} = 1)}{1 - e(\text{agressão aluno a aluno} = 1)} \right] = \beta_0 + \beta_1(\text{homogeneidade}) + \beta_2(\text{chama os pais}) \\ + \beta_3(\text{índice de atividades}) + \beta_4(\text{rotatividade}) + \beta_5(\text{indisciplina}) \\ + \beta_6(\text{apoio da comunidade}) + \beta_7(\text{índice de conservação}) \\ + \beta_8(\text{controle de entrada e saída}) + \beta_9(\text{policiamento}) \\ + \beta_{10}(\text{deprecação}) + \beta_{11}(\text{nse_medio}) + \beta_{12}(\text{nse_alto}) \\ + \beta_{13}(\text{adm federal}) + \beta_{14}(\text{adm estadual}) + \beta_{15}(\text{adm municipal}) \\ + \beta_{16}(\text{adm privada}) + \beta_{17}(\text{1º e 2º ciclo}) + \beta_{18}(\text{2º ciclo}) + \varepsilon$$

APÊNDICE B: EQUAÇÃO DO MODELO LOGÍSTICO HIERÁRQUICO

Modelo de nível 1

$$\ln \left[\frac{e(\text{expectativa de escolaridade}_{ijk} \beta_{kj})}{1 - e(\text{expectativa de escolaridade}_{ijk} \beta_{kj})} \right] \\ = \beta_{0j} + \beta_{1j}(\text{pais com curso superior}_{ij}) + \beta_{2j}(\text{renda de 1 a 2 SM}_{ij}) \\ + \beta_{3j}(\text{renda de 2 a 4 SM}_{ij}) + \beta_{4j}(\text{renda de 4 a 7 SM}_{ij}) \\ + \beta_{5j}(\text{renda de 7 ou mais SM}_{ij}) + \beta_{6j}(\text{renda sem resposta}_{ij}) \\ + \beta_{7j}(\text{frequenta Ensino Médio}_{ij}) + \beta_{8j}(\text{atraso}_{ij}) + \beta_{9j}(\text{sexo}_{ij}) \\ + \beta_{10j}(\text{cor - preto}_{ij}) + \beta_{11j}(\text{cor - pardo}_{ij}) + \beta_{12j}(\text{cor - outra}_{ij}) \\ + \beta_{13j}(\text{delinquencia}_{ij}) \\ + \beta_{14j}(\text{pais sempre acompanha atividades da escola}_{ij}) \\ + \beta_{15j}(\text{clima escolar percebido}_{ij})$$

Modelo de nível 2

$$\beta_0 = \gamma_{00} + \gamma_{01}(\text{status socioeconômico}_j) + u_{0j}$$

$$\beta_1 = \gamma_{10}$$

$$\beta_2 = \gamma_{20}$$

$$\beta_3 = \gamma_{30}$$

$$\beta_4 = \gamma_{40}$$

$$\beta_5 = \gamma_{50}$$

$$\beta_6 = \gamma_{60}$$

$$\beta_7 = \gamma_{70}$$

$$\beta_8 = \gamma_{80}$$

$$\beta_9 = \gamma_{90}$$

$$\beta_{10} = \gamma_{100}$$

$$\beta_{11} = \gamma_{110}$$

$$\beta_{12} = \gamma_{120}$$

$$\beta_{13} = \gamma_{130}$$

$$\beta_{14} = \gamma_{140}$$

$$\beta_{15} = \gamma_{150}$$

APÊNDICE C: QUADRO COM AS VARIÁVEIS INDEPENDENTES DOS MODELOS BINÁRIOS

Questionário	Variável	Tipo	Descrição
Diretor	As turmas da escola são homogêneas quanto a idade ou rendimento	Binária	1 = Turmas homogêneas 0 = Turmas heterogêneas
Diretor	Pais são chamados à escola para resolver problema de falta	Binária	1 = A escola chama os pais 0 = A escola não chama os pais
Diretor	Índice de frequência das atividades desenvolvidas na escola ¹	Contínua	Índice criado a partir de perguntas sobre a frequência de atividades existentes na escola. Varia de 0 a 18
Diretor	Há alta rotatividade do corpo docente	Binária	1 = Sim 0 = Não
Diretor	Há indisciplina por parte dos alunos	Binária	1 = Sim 0 = Não
Diretor	Há apoio da comunidade à gestão do diretor	Binária	1 = Sim 0 = Não
Escola	Índice de estado de conservação dos itens e equipamentos do prédio ²	Contínua	Índice criado a partir das respostas dos aplicadores sobre o estado de conservação da estrutura da escola. Varia de 10 a 39

Escola	Há controle de entrada e saída dos alunos	Binária	1 = Sim 0 = Não
Escola	Há esquema de policiamento para inibição de furto, roubo e outras formas de violência	Binária	1 = Sim 0 = Não
Escola	A escola apresenta sinais de depredação	Binária	1 = Sim 0 = Não
Escola	Nível socioeconômico da escola ³ baixo*	Binária	1 = NSE da escola é igual a 1, 2 ou 3 0 = Demais níveis de NSE
Escola	Nível socioeconômico da escola médio	Binária	1 = NSE da escola é igual a 4 0 = Demais níveis de NSE
Escola	Nível socioeconômico da escola alto	Binária	1 = NSE da escola é igual a 5, 6 ou 7 0 = Demais níveis de NSE
Escola	Administração federal	Binária	1 = Administração federal 0 = Demais administração
Escola	Administração estadual	Binária	1 = Administração estadual 0 = Demais administração
Escola	Administração municipal	Binária	1 = Administração municipal 0 = Demais administração
Escola	Administração privada*	Binária	1 = Administração privada 0 = Demais administração
Escola	Tipo de oferta de ensino – 5º ano*	Binária	1 = Oferta apenas o 5º ano 0 = Não oferta 5º ano
Escola	Tipo de oferta de ensino – 9º ano	Binária	1 = Oferta apenas o 9º ano 0 = Não oferta 9º ano
Escola	Tipo de oferta de ensino – 5º e 9º ano	Binária	1 = Oferta o 5º e 9º ano 0 = Oferta uma etapa de ensino

*Categorias de referência

1. São as atividades perguntadas entre: atividades extracurriculares em esporte, atividades extracurriculares em artes, projetos temáticos, promover eventos para a comunidade, ceder espaço da escola para eventos da comunidade e a comunidade colaborou com trabalho voluntário para a escola

2. São os itens perguntados: telhado, paredes, piso, entrada do prédio, pátio, corredores, salas de aula, portas, janelas, banheiros, cozinha, instalações hidráulicas e instalações elétricas

3. O nível socioeconômico da escola é uma medida contínua de média 50 e desvio padrão igual a 10 criado a partir das respostas dos alunos em questionários contextuais sobre posse de bens na casa, contratação de serviços, renda familiar e escolaridade do pai e da mãe. Essa medida é categorizada em sete níveis, dos quais foram subdivididos em 3 níveis (INEP, 2014a). A variável de Nível Socioeconômico das escolas consta nas bases de dados do Saeb.

APÊNDICE D: VARIÁVEIS INDEPENDENTES DO MODELO LOGÍSTICO HIERÁRQUICO

Nível	Variável	Tipo	Descrição	Centralização
Nível 1	Faixa de renda – De 1 a 2 S. M.	Binária	1 = De 1 a 2 S. M., 0 = Até 1 S. M.	Métrica natural

	Faixa de renda – De 2 a 4 S. M.	Binária	1 = De 2 a 4 S. M., 0 = Até 1 S. M.	Métrica natural
	Faixa de renda – De 4 a 7 S. M.	Binária	1 = De 4 a 7 S. M., 0 = Até 1 S. M.	Métrica natural
	Faixa de renda – 7 S. M. ou mais	Binária	1 = 7 S. M. ou mais, 0 = Até 1 S. M.	Métrica natural
	Sem resposta sobre renda	Binária	1 = Sem resposta, 0 = Até 1 S. M.	Métrica natural
	Etapa em que o aluno está cursando	Binária	1 = Está cursando o Ensino Médio, 0 = Está cursando o Ensino Fundamental	Métrica natural
	Atraso escolar	Binária	1 = Aluno fora da série adequada para a sua idade, 0 = Aluno na série adequada para a sua idade	Métrica natural
	Sexo	Binária	1 = Homem, 0 = Mulher	Métrica natural
	Preto	Binária	1 = Cor/raça – preto, 0 = Cor/raça – Branco	Métrica natural
	Pardo	Binária	1 = Cor/raça – pardo, 0 = Cor/raça – Branco	Métrica natural
	Outras: cor/raça	Binária	1 = Cor/raça – outros, 0 = Cor/raça – Branco	Métrica natural
	Comportamento delinquente	Contínua	Quantidade de atos de comportamento desviante* o aluno cometeu. Escala de 0 a 9.	Métrica natural
	Pais sempre acompanham atividades	Binária	1 = os pais acompanham nas atividades da escola, 0 = os pais não acompanham	Métrica natural
	Clima escolar	Contínua	Fator sobre a percepção do clima escolar, dado pela avaliação da escola, professores e diretores. Escala de 0 a 1.	Métrica natural
Nível 2	INSE	Contínua	Indicador de Nível Socioeconômico da escola. Escala de 47,26 a 61,15	Centralização na grande média ¹

* Autor de agressão, furto ou roubo, pertence a uma gangue, consumiu bebida alcoólica, cigarro, solvente, maconha ou cocaína

1. A centralização pela média global ocorre pela subtração de cada valor da variável pela sua média, assim, INSE – 51,8408

NOTAS:

¹ Este trabalho foi publicado como parte da dissertação de mestrado defendida no programa de pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais. Foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais.

² O apêndice A apresenta as equações dos modelos logísticos.

³ O método de extração usado foi o de Análise do Componente Principal. O teste de Alfa de Cronbach foi de 0,705, indicando um bom ajuste dos componentes no fator criado.

⁴ O apêndice B apresenta a equação do modelo logístico hierárquico

⁵ O apêndice C apresenta o quadro com as variáveis do modelo

⁶ O incremento percentual é o resultado do cálculo do exponencial do coeficiente estimado, diminuído de um e multiplicado por 100 e indica a variação em porcentagem da probabilidade estimada. Valores positivos significam o aumento da probabilidade e valores negativos a sua diminuição (AGRESTI; FINLAY, 2012)

⁷ O apêndice D apresenta o quadro com as variáveis do modelo

A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO NUMA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI 1.842/RIO DE JANEIRO)

Aparecida Veloso Pereira

Universidade Federal Fluminense

E-mail: aparecidaveloso@gmail.com

RESUMO

O presente artigo pretende detalhar a região metropolitana do Rio de Janeiro em seu contexto legal de abrangência e fazer uma análise do processo de uma ação direta de inconstitucionalidade, para verificar se as determinações da decisão surtiram efeitos. A metodologia utilizada foi pesquisa qualitativa, com reflexão teórica, visando entender os principais conceitos para a formação de uma região metropolitana. Por fim, ao observar e analisar ação direta de inconstitucionalidade nº 1.842 RJ, que teve como requerimento a declaração de inconstitucionalidade de partes da Lei Complementar nº 87/97, da Lei nº 2.869/97 e do Decreto nº 24.631/1998 todos do Estado do Rio de Janeiro, identificou-se que o ordenamento jurídico brasileiro tem importantes instrumentos para fazer valer direitos.

Palavras-Chave: Metrôpole. Planejamento Urbano. Inconstitucionalidade de Leis.

ABSTRACT

This article intends to detail the metropolitan region of Rio de Janeiro in its legal context of comprehensiveness and to make an analysis of the process of a direct unconstitutionality action, in order to verify if the determinations of the decision have had effects. The methodology used was qualitative research, with theoretical reflection, aiming to understand the main concepts for the formation of a metropolitan region. Lastly, in observing and analyzing the direct action of unconstitutionality No. 1842 RJ, which had as its requirement the declaration of unconstitutionality of parts of Complementary Law No. 87/97, Law No. 2.869 / 97 and Decree No. 24.631 / 1998 all of the State of Rio de Janeiro, it has been identified that the Brazilian legal system has important instruments to enforce rights.

Keywords: Metropole. Urban planning. Unconstitutionality of laws.

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê, em seu art. 182, que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal e, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Conforme dispõe no §3º do art. 25, os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Este artigo pretende analisar uma ação judicial relativa às leis que regem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro composta, atualmente (Lei Complementar Estadual LC nº 87/97), por 21 (vinte e um) municípios: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Tanguá, Itaguaí, Rio Bonito e Cachoeiras de Macacu.

Necessário se faz introduzir o tema com a base constitucional que determina que o Poder Público municipal não deixa de ter sua autonomia e competência quando está inserido em uma região metropolitana. Para tal, ressalta-se que o regime federativo brasileiro, garante e declara a autonomia dos municípios no art. 1º e no art. 30 da CF/88, bem como no art. 35 que determina a não intervenção do Estado em seus Municípios, o que não significa que a definição de uma região metropolitana não seja uma importante conquista para a gestão pública, que pode viabilizar serviços de interesse comum para toda a região, através do consenso de todos os municípios que a integram.

Por outro lado, ressalta-se a importância de uma ação direta de inconstitucionalidade, que é um instrumento jurídico para revogar leis (ou parte de leis) ou normas federais, estaduais e municipais, que ferem a Constituição Federal, ou seja, é uma ação que declara que a lei ou norma é inconstitucional. No caso em tela, partes da Lei Complementar Estadual nº 87, de 16 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, bem como alguns artigos da Lei Estadual nº 2.869/1997, que dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no estado do Rio de Janeiro, e sobre o serviço público de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro, foram declarados inconstitucionais. Já o decreto estadual nº 24.631/1998, embora tenha sido questionado na ADI nº 1842, foi revogado posteriormente, motivo pelo qual o julgamento de seu mérito foi declarado prejudicado. Estas leis foram decretadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e sancionadas pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro.

A ação direta de inconstitucionalidade (ADI 1.842 RJ) já transitada em julgado¹ no Supremo Tribunal Federal, será analisada, após estudo dos conceitos de região metropolitana e detalhamento da região metropolitana do Rio de Janeiro.

Ao final, pretende-se o entendimento do tema e de ações que declaram que normas são inconstitucionais por serem relevantes meios de fiscalização de atos normativos, o conhecimento da abrangência de uma região metropolitana em seus limites territoriais e de gestão, bem como a importância da participação do Estado, de todos os municípios e da população nos órgãos colegiados da região metropolitana.

1. A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Ao observar as cidades em crescimento no Brasil, pode-se dizer, numa análise apenas horizontal, que o limite desse crescimento seria o marco divisório territorial de outra cidade, ocasionando o que alguns autores chamam de dispersão urbana. Conforme estudo de Bentes “Este processo ocorre com a formação de áreas cuja urbanização se estende por um vasto território, com núcleos urbanos separados no espaço por vazios intersticiais, mas que mantêm vínculos entre si, formando um único sistema urbano” (Bentes 2014: 25). Assim como existe concentração nos grandes centros, com adensamento e prédios cada vez mais altos (crescimento vertical), também há dispersão para além da cidade. Conforme descreve Secchi, “o espaço da dispersão não é homogêneo e isotrópico, mas constituído de agrupamentos de elementos fragmentários entre os quais se torna importante estabelecer novas relações” (Secchi 2009: 51). Segundo o mesmo autor, uma área metropolitana se caracteriza por uma forte dispersão dos assentamentos.

Para outros autores, uma área metropolitana representa uma aglomeração “Muitas cidades estão enredadas em imensos aglomerados urbanos que formam verdadeiras nebulosas urbanas” (Lencioni 2015: 35-37) para essa autora a metropolização é uma fase posterior à urbanização. Outros autores utilizam o termo conurbação (Villaça 2001: 49), no sentido de fusão de áreas urbanas.

Numa explicação mais detalhada Villaça (2001) cita que a Grande Santos, Grande Vitória, Grande Florianópolis são áreas metropolitanas assim como o Grande Rio e a Grande São Paulo e disserta que são várias as formas pelas quais “uma cidade em crescimento absorve e/ou gera outros núcleos urbanos à sua volta, às vezes pertencentes a outras unidades político administrativas, formando um tipo particular de cidade” e conclui que no Brasil uma única cidade passa a corresponder mais de um município.

Como interpretação jurídica, José Afonso da Silva disserta que transformações profundas que estão ocorrendo nas grandes cidades, que não gera apenas a versão maior da cidade tradicional, mas uma nova “forma de assentamento humano, a que se dá o nome de ‘conurbação’, ‘região (ou área) metropolitana’, ‘metrópole moderna’ ou ‘megalópole’, que provoca problemas jurídico-urbanísticos específicos” (Silva 2015: 23).

A definição legal de metrópole foi estabelecida nos incisos V e VII do art. 2º da Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, o Estatuto da Metrópole:

Art. 2º Para os efeitos dessa Lei consideram-se; (...)V. metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; (...)VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade em estudo, ADI 1.842 RJ, há também a conceituação de Eros Grau², que define as Regiões Metropolitanas, em sentido amplo, como:

O conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constituiu um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade socioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitadas.

Conforme art. 1º da Lei Complementar nº 87/1997 do Governo do Estado do Rio de Janeiro³, que dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a microrregião dos lagos e define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro é composta pelos Municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Tanguá, Itaguaí, Rio Bonito e Cachoeiras de Macacu, com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum.

A Fundação CEPERJ (Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro) informa que desde a fusão dos antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, a Região metropolitana do Rio passou por várias alterações, todas registradas em mapas elaborados sob a responsabilidade de técnicos da Coordenadoria de Geociências do Centro de

Estatísticas, Estudos e Pesquisas (CEEP). Além da produção de mapas, a diretoria da Fundação Ceperj também acompanha a economia do Estado, mensalmente, o que auxilia os gestores públicos na tomada de decisões⁴.

Através da análise da composição atual da região metropolitana do Rio de Janeiro, é possível afirmar que a gestão urbana de uma região dessa magnitude torna-se um desafio que remete ao estudo de Furtado e Rezende, ao abordar a dimensão metropolitana ou regional no Rio de Janeiro as autoras ressaltam que os problemas urbanos comuns a várias cidades se intensificam “as questões habitacional, de saneamento e de transportes se agravam nas metrópoles e nas regiões objeto de projetos de desenvolvimento” (Furtado e Rezende 2012: 200).

Tratando da questão metropolitana brasileira Souza (2015) disserta sobre modalidades de cooperação intermunicipal e ressalta que as primeiras nove regiões metropolitanas do Brasil foram instituídas na década de 70⁵. Sugere novos modelos que podem ser de cooperação formal (consórcios municipais) ou informal (associações voluntárias), dentre outros. Por fim, destaca que não se pode perder de vista a questão da democratização da gestão e do planejamento metropolitanos.

2. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI 1.842 RJ

Uma ação com esta denominação só é possível devido à previsão legal do art. 102, inciso I, alínea “a” da Constituição Federal, pois compete ao Supremo Tribunal Federal -STF, precipuamente, a guarda da Constituição e processar e julgar, originariamente (portanto a ação precisa ser proposta no STF) ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e ação declaratória de constitucionalidade. Segundo o art. 103 da CF podem propor a ação direta de inconstitucionalidade:

I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

A Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, bem como o Regimento Interno do STF⁶ possui todos os passos do processo, no

capítulo “Da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo” (arts. 169 a 178). Os dois referidos diplomas legais foram observados no processo da ADI 1842 RJ.

No caso em tela, foram analisadas 310 páginas do processo⁷, com votos, atas do plenário, votos-vista, extratos de atas, relatórios, votos sobre questões de ordem, decisões e acórdão. Ressalta-se que os procedimentos adotados na ADI 1.842 RJ foram juridicamente observados, quem propôs a ação foi partido político com representação no Congresso Nacional e todos seus atos e documentos estão em conformidade com os diplomas legais citados. O pedido da ADI 1842 RJ foi:

*A decretação de inconstitucionalidade dos apontados artigos 1º e 2º, partes finais; e os artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11 da Lei Complementar 87/97; e artigos 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 da Lei Orgânica 2869/87, ambas editadas pelo Estado do Rio de Janeiro.*⁸

Como se pode verificar, a lei complementar estadual LC nº 87/97, que instituiu a região metropolitana do Rio de Janeiro foi o principal alvo da ADI 1.842, mas também foram julgados artigos da lei estadual nº 2.869/97 referentes aos serviços de saneamento básico. Tendo em vista que os partidos políticos são partes legítimas para propor a ação, a ADI teve como autor o Partido Democrático Trabalhista (PDT), mas vale ressaltar que outros partidos políticos também questionaram a inconstitucionalidade das leis mencionadas, através dos seguintes processos: ADI 1.826 proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT); 1.843 Partido da Frente Liberal (PFL) e 1.906 Partido Popular Socialista (PPS). Em razão da conexão⁹, continência¹⁰ e identidade de objetos, foram apensados à ADI 1.842 RJ por ser esta a ação mais abrangente. A ação foi julgada prejudicada com relação ao decreto estadual nº 24.631/1998, objeto específico da ADI 1906, por sua revogação superveniente pelo Decreto nº 24.804, de 12/11/98.

Os artigos da LC nº 87/97, questionados na ADI foram os que versavam sobre ratificação de decisões do conselho deliberativo pelo Governador do Estado, plano diretor da região metropolitana a ser submetido à Assembleia Legislativa, e outros que submetiam e traziam competência do Estado para gestão de serviços na região metropolitana. Já os artigos da Lei Estadual 2.869/97 foram referentes à gestão dos serviços de saneamento básico pelo Estado do Rio de Janeiro em sua totalidade, transferindo a competência para o Estado, sem observar as particularidades de cada município.

A Advocacia Geral da União – AGU, através do Procurador Geral da República opinou pela improcedência da ação; em 12/04/2004 o Relator, Ministro Maurício Correia também opinou pela improcedência da ação.

Em 08/03/2006 o Ministro Joaquim Barbosa, em voto-vista discordou do relator porque entendeu que alguns dispositivos da LC nº 87/97 atingiram e feriram a autonomia municipal, sem outorga de nenhuma responsabilidade do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, no tocante a algumas competências do Estado e a organização e prestação de serviços e a concessão de permissão de serviços públicos pelo Estado.

Também discordou do relator com relação aos artigos 11 a 21 da lei nº 2.869/97 que tratavam dos serviços de saneamento básico, por um motivo bem simples, mas que exigiu a observação detalhada do processo. Observou que a Lei 2.869/97 surgiu dia 18/12/97 e a LC 87/97 dia 16/12/97, o que levou o Ministro a crer que ambas fizeram parte de um mesmo complexo normativo. Salientou que “o estabelecimento de uma região metropolitana não significa pura e simples transferência de competências para o estado” e considerou os artigos inconstitucionais por arrastamento¹¹.

Após alguns anos e longo debate, pois a apresentação do feito à mesa do Plenário ocorreu, pela primeira vez, foi no dia 25/11/98 e a decisão final (Acórdão) foi publicada em 16/09/2013, com o seguinte teor:

Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” constante do art. 5º, I; e do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro. 6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868/1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente. ADI 1842 / RJ - Rio de Janeiro Ação Direta de Inconstitucionalidade Relator(a): Min. Luiz Fux Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes Julgamento: 06/03/2013 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013.¹²

A ação foi julgada parcialmente procedente, pois o pedido era mais abrangente e constava no julgamento também o Decreto nº 24.631/1998 que foi revogado antes da decisão final, motivo pelo qual, no mérito, foi julgada prejudicada a ação com relação ao referido decreto e a alguns artigos da LC nº 87/97, por também terem tido alteração da redação ao longo do lapso temporal entre a propositura e o julgamento final da ADI 1.842 RJ.

Quanto ao estabelecimento do prazo de 24 (vinte e quatro) meses para o legislador estadual reapreciar o tema e à expressão modulação, seu significado está no Art. 27 da Lei nº 9.868/99, que dispõe:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Nos artigos analisados na ADI, da LC nº 87/97, a expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” foi declarada inconstitucional por que entenderam os ministros do STF que limita a autonomia dos municípios, pois o artigo questionado submete as deliberações do conselho deliberativo, em matéria de Plano Diretor Metropolitano, à Assembleia Legislativa, em outras palavras submete os municípios. A autonomia dos municípios é usurpada pelo Estado, segundo Ministros do STF, pois outros artigos da LC nº 87/97¹³, questionados e julgados inconstitucionais, foram analisados como sendo o Estado competente com relação a procedimentos e não a decisões que cabem somente ao conselho deliberativo. A atuação do Estado somente é permitida mediante autorização da Região Metropolitana, no âmbito de seus órgãos deliberativos.

Na redação atual da LC nº 87/97, no art. 4º, consta que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro será administrada pelo Estado, na qualidade de órgão executivo, que será assistido por um Conselho Deliberativo constituído por 26 (vinte e seis) membros. Os membros são 19 representantes dos municípios, dois representantes da Assembleia Legislativa, um representante da sociedade civil, um representante de entidades comunitárias e três representantes do Poder Executivo, indicados pelo Governador preferencialmente dentre os Secretários de Estado. Após a revogação de artigos pela ADI, a competência do Estado se limita a coordenar a execução dos programas e projetos de interesse metropolitano promover, acompanhar e avaliar a execução dos planos, programas e projetos de que trata o item anterior, observados os critérios e diretrizes propostos pelo Conselho Deliberativo e a atualizar os sistemas de cartografia e informações básicas metropolitanas.

Já com relação à Lei Estadual nº 2.869/97¹⁴ os artigos declarados inconstitucionais foram referentes aos serviços públicos de saneamento básico, que passariam, se os artigos estivessem em vigor, a cargo do Estado, com todas as suas características e complexidades, serviços hoje prestados, em grande parte da região metropolitana, pela Companhia Estadual de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro – CEDAE e por concessionária.

No julgamento da ADI há menção de que a competência do Estado na Região Metropolitana é procedimental, pois cabe ao Estado instituir a Região e criar condições para que os serviços públicos possam ser prestados para toda a população da região, mas não transfere automaticamente a competência de serviços para o Estado.

2.1 Aprendizado e particularidades apreciadas na ADI 1.842 RJ

Não somente o voto do Ministro Joaquim Barbosa fundamentou as decisões do processo, como merece destaque o voto e o relatório do Ministro Nelson Jobim (ADI 1.842 fls. 55 a 143), além da participação dos demais ministros com estudos e pesquisas muito relevantes sobre a matéria, gerando discussões e conclusões com uma base jurídica sólida.

O Ministro Nelson Jobim primeiro narra o caso, depois relata o parecer do Procurador Geral da República (PGR) que sugeriu a improcedência da ação e por fim, apresenta o voto do Relator, Ministro Maurício Correia, que acompanhou o voto do PGR, pela improcedência da ação. Após essa análise inicial, o Ministro Nelson Jobim faz sua explanação, através dos seguintes itens: análise da questão; panorama histórico da região metropolitana e dos aglomerados urbanos e microrregiões; competência “procedimental” dos Estados; a lógica constitucional para a criação das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões; conformação geográfica e política das regiões metropolitanas. Nesse ponto, começa a análise dos serviços de saneamento básico no Brasil, introduzindo que há municípios que não tem condições de arcar, isoladamente, com os custos e de implantação e manutenção dos sistemas de saneamento básico, tendo a necessidade de se associarem a outros municípios.

Disserta também sobre a lógica da distribuição das bacias hidrográficas de cada Estado¹⁵ e afirma que, nem sempre há perfeita combinação entre a população e fontes hídricas e, isso faz com que, no Brasil, existam:

(1) agrupamentos de municípios que são abastecidos por apenas uma bacia - ou sub-bacia - hidrográfica ; (2) outros que são abastecidos por mais de uma bacia; 3) outros que não formam demanda suficiente para a oferta de água na região; e, (4) por fim, conglomerados urbanos conurbados que, muito embora sejam abastecidos por bacias hidrográficas, a disponibilidade de água é em vazão menor do que a demanda populacional.¹⁶

No último caso, é comum que as adutoras utilizem água de outras bacias, afirma o Ministro que a região metropolitana do Rio de Janeiro é exemplo típico de transposição de bacia hidrográfica adjacente para uma região geográfica que não oferece oferta de água suficiente.

Conforme amplo texto dissertativo da análise histórica e atual dos serviços na região metropolitana do Rio de Janeiro, foi destacado que os serviços de saneamento básico são complexos e abrangem múltiplas variedades de formas de prestação de serviços, estruturas já operantes, motivo pelo qual concluiu que “são inconstitucionais os dispositivos que regulem, como se fosse competência estadual, o regime jurídico de concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de natureza municipal, como o saneamento básico”¹⁷ e os demais os ministros concordaram, pois as decisões com relação a esses serviços devem ser de cada prefeitura e não impostas pelo Estado.

Argumenta que a água vem, basicamente (83%), do Rio Paraíba do Sul e do Rio Pirai. É armazenada em reservatórios localizados nos municípios de Pirai e Rio Claro - municípios que não fazem parte da Região Metropolitana na configuração da LC nº 87/97. É distribuída pela a partir do Sistema Guandu, localizado no Município de Nova Iguaçu – município formador da região metropolitana. O abastecimento de água na região é completado a partir do Sistema Produtor Acari (um conjunto de pequenas captadoras localizadas ao norte da região) e do Sistema Laranjal, localizado em São Gonçalo.

Ainda sobre saneamento básico o ministro Nelson Jobim¹⁸ narrando que há uma forma interna de funcionamento de uma região metropolitana concluiu, parcialmente, que a competência procedimental do Estado envolve a conformação geográfica e política da região metropolitana que abrange, no caso do saneamento básico “viabilidade técnica do serviço a significar criação de regiões ou aglomerados por bacia hidrográfica”¹⁹.

Explicou que no Brasil, os serviços são, basicamente, de entrega de água limpa e tratada nas redes de distribuição e retirada da água suja e poluída por meio das redes de esgoto. Dissertou também sobre as formas atuais de prestação de serviços de saneamento básico que podem ser através companhias estaduais; de consórcio de municípios contíguos, ou seja, prestação microrregional; prestação local pela atividade direta dos municípios, administrados pelas prefeituras ou autarquias; empresas municipais; e prestação local por concessionárias privadas. Dissertou em seus argumentos:

Cumpra observar que, salvo nas hipóteses de prestação do serviço por meio da COMPANHIA ESTADUAL, nos demais casos existe a prestação, o controle e a fiscalização sendo realizados pelos MUNICÍPIOS, de forma direta, indireta (no caso de concessão a particular) ou por meio de associações de MUNICÍPIOS (prestação microrregional).²⁰

Após vasta exposição sobre as companhias estaduais de saneamento básico, onde expôs que cada Estado possui uma companhia, que segundo informações do sistema nacional de saneamento básico, atendem 69,9% dos municípios do Brasil em abastecimento de água, cita a CEDAE que é a Companhia Estadual de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro²¹, fundada na década de 70 que atualmente, está em avançado estágio de estudo para sua privatização²².

Exemplifica o que ocorre em alguns municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, como prestação microrregional e exemplos Companhia de Águas de Juturnaíba (CAJ) que abrange Araruama (RJ), Saquarema e Silva Jardim; e o Consórcio Prolagos (RJ) que abrange os municípios de Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba e São Pedro da Aldeia. Outro modelo é a prestação local pela atividade direta do município, na região sudeste 85 municípios são atendidos por esse sistema. Quanto à prestação local por concessionárias privadas, apresenta Niterói que possui a concessionária “Águas de Niterói”²³. Outro exemplo é o de “Nilópolis ou São João de Meriti em que a água que é utilizada, passa por redes de distribuição localizadas nos municípios do Rio de Janeiro, Mesquita ou Nova Iguaçu”²⁴. Conclui parcialmente que “Qualquer legislação que atribua a competência executória de Regiões Metropolitanas ao Estado ou, de alguma forma, subordine as deliberações da Aglutinação a um aceite ou autorização da Assembleia Legislativa é inconstitucional”. Por fim, concluiu que não são de competência estadual, o regime jurídico de concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de natureza municipal, para a prestação de serviços de saneamento básico, declarando a inconstitucionalidade dos artigos que mencionam essa competência. Que “são ainda inconstitucionais os artigos que atribuam o controle e a fiscalização desses serviços a órgãos vinculados à administração estadual”²⁵ a menos que seja com autorização dos municípios que compõe a região metropolitana e por meio de convênio de cooperação.

2.2 Alterações e avanços após o trânsito em julgado da ADI 1.842 RJ

Após a Decisão da ADI 1.842 RJ as leis foram devidamente alteradas²⁶, mas ainda não surgiram novas leis em substituição, deixando de cumprir o prazo de 24 (vinte e quatro) a contar da publicação do Acórdão, ou seja, em 16/09/2015, o legislador estadual deveria ter reapreciado o tema, “constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente”²⁷.

Vale destacar que foi instituída a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro e o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana através do Decreto Estadual nº 44.905 de 11 de agosto de 2014. Esse Decreto considera, dentre outras questões, que a governança da Região Metropolitana não importa em supressão da autonomia dos municípios que a integram, pois é imprescindível construir um modelo institucional adequado de governança metropolitana participativa, eficiente e moderna, com participação das forças políticas, do empresariado e da sociedade. Que a Região Metropolitana precisa gerir, organizar e planejar funções públicas e serviços de interesse comum de forma compartilhada entre o Estado e os municípios metropolitanos e que os planos, programas e projetos do Estado e dos municípios integrantes da Região Metropolitana deverão ter suas metas e objetivos compatibilizados.

No seminário “Rio Metropolitano: desafios compartilhados”²⁸, o Diretor Executivo da Câmara Metropolitana de Integração Governamental, Vicente Loureiro, em entrevista, realizada em 28/05/2015, em São Gonçalo, declara que a Câmara é uma iniciativa para a retomada da governança do planejamento da região metropolitana. Relata que “o governo do estado tomou essa decisão antes da edição do Estatuto da Metr pole que foi em janeiro de 2015 e que já aponta um caminho ainda mais contundente”. Disserta Loureiro que “o objetivo central da câmara   juntar os prefeitos e o governo do Estado para juntos definirem prioridades e a oes integradas no campo do desenvolvimento urbano”.

Foi possível observar que, através da ADI 1.842 RJ muitas adapta oes foram feitas na gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A Câmara Metropolitana de Integra o Governamental está elaborando um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (Modelar a Metr pole), com financiamento do Banco Mundial, conforme informa o disponível no *site* da Associa o Comercial do Rio de Janeiro²⁹, que embora ainda esteja em fase inicial, já apresenta algumas iniciativas que garantiram a participa o de todos os municípios e da sociedade. Há registros também do seminário Rio Metropolitano realizado pela Câmara e pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS). O site <http://www.camarametropolitana.rj.gov.br> está criado, sendo possível acessar a Revista Rio Metr pole³⁰ e o *workshop* colaborativo³¹ que teve como objetivo subsidiar o plano de desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana do Rio de Janeiro, reunindo especialistas, secret rios municipais, participantes do governo do Estado, sociedade civil e concessionárias de serviços públicos.

Conforme Estatuto da Metr pole (Lei 13.089/2015) as regiões metropolitanas e as aglomera oes urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual (art. 10), mas esse plano metropolitano não desobriga as prefeituras a terem

seus próprios planos diretores, tendo em vista que se tornam obrigatórios para todos os municípios inseridos numa região metropolitana, mesmo que não tenham mais de 20.000 habitantes e esses planos diretores devem ser compatibilizados com o plano metropolitano.

No site³² Modelar a Metrópole estão disponibilizados documentos que indicam uma trajetória de estudos para a elaboração do plano metropolitano, como por exemplo, os produtos que relatam as atividades e o desenvolvimento conceitual do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Outros documentos disponibilizados no site são os cadernos: Caderno 1 – a retomada do planejamento; Caderno 2 – Produtos; Caderno 3 – cartografia e informação e Caderno 4 – Construindo um modelo para a metrópole, neste constando a seguinte informação³³:

Esta publicação, que ora disponibilizamos para a população fluminense e para os atores que atuam no seu território, resume a trajetória para a consecução destes objetivos, apresenta o diagnóstico, a visão de futuro e os subsídios para os cenários, conforme previsto até esta fase do Plano e já induz preliminarmente as principais ações estruturantes necessárias para a consecução destes objetivos, juntando, ainda, o mapa síntese desta fase dos estudos. A conclusão deste Plano, prevista para 2017, e sua apresentação à Assembleia Legislativa na forma de Projeto de Lei para aprovação, configuram um relevante passo resultante deste esforço, visando resgatar o planejamento desta Região e criar os instrumentos e ferramentas que permitirão alavancar o seu desenvolvimento de forma planejada e articulada, e potencializar o crescimento econômico sustentável desejado. Luiz Fernando Pezão. Governador do Estado do Rio de Janeiro.

O Diretor Executivo da Câmara, Vicente Loureiro, diz que o Governo Estadual tem “o propósito de estreitar e fortalecer os laços de interlocução com a sociedade contribuinte e usuária do espaço urbano-metropolitano” e apresenta a publicação do Caderno Metropolitano (número 4). Afirma que o conteúdo focaliza os caminhos percorridos na elaboração do Plano Estratégico da RMRJ, seus eixos estruturantes, cenários e seu processo participativo. O Caderno aborda os seguintes assuntos: Encontros e Oficinas, Reconfiguração Espacial, Expansão Econômica, Saneamento Ambiental, Mobilidade, Patrimônio Natural e Cultural, Habitação, Gestão Urbana, Projetos Multifuncionais, Subsídios para Escolha de Cenários.

Necessário ressaltar que, embora houvesse previsão de aprovação do Plano Estratégico para julho de 2017, em entrevista ao Boletim Modelar a Metrópole, o governador expressa ao ser perguntado sobre a aprovação do projeto de lei, que:

O PL 10/2015 encontra-se pronto para a votação, após toda a tramitação formal e política. Foram apresentadas emendas parlamentares, que aperfeiçoaram bastante

o texto base, realizadas três audiências públicas determinadas pela presidência da ALERJ. O agravamento da crise fiscal e financeira e a prioridade que todas as esferas estaduais concederam à sua equalização adiaram a votação final do PL, o que deve acontecer assim que os mecanismos aprovados pela ALERJ e pela Câmara dos Deputados forem implementados pela União.³⁴

Com relação à competência do Estado e dos municípios o Estatuto confirma a determinação da Constituição Federal, que estabelece que o Estado possa instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, mas sem prevalência de interesses do Estado ou imposições estaduais aos municípios, a governança deve ser interfederativa³⁵.

É perceptível que questionamentos foram pacificados e positivados no Estatuto da Metrôpole (Lei nº 13.089/2015), ou seja, o Estatuto tem como um de seus princípios a garantia da autonomia dos entes da federação, no inciso III art. 6º. Além disso, prevê o art. 8º que a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

I – Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; III – organização pública com funções técnico-consultivas; e IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Outra determinação é que haja a gestão democrática conforme previsto no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 (art. 43 a 45), ou seja, deve ser garantida a utilização de instrumentos como órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e, por fim, incluir obrigatória e significativa participação da população visando o exercício pleno da cidadania.

Uma experiência importante a ser destacada é o estudo de Mancini que narra o exemplo do projeto Reconstrução Rio em que governo estadual, líderes políticos, governos locais, líderes comunitários e população afetada opinaram em reuniões e assembleias sobre o programa de reassentamento de quatro mil famílias na região metropolitana do RJ, que conclui:

A participação da sociedade civil na concepção de um projeto público amplia as perspectivas de sucesso das soluções democraticamente apontadas e vai ao encontro das reais necessidades da população, potencializando assim os recursos públicos disponíveis e proporcionando maior controle da sociedade civil sobre os governantes eleitos (Mancini 2014: 161).

O Estatuto da Cidade prevê instrumentos direcionados para as regiões metropolitanas, como determina o art. 4º quando estabelece que para os fins desta Lei, serão utilizados: “I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”. Também possui diretrizes para a participação da população, conforme art. 2º que determina que a política urbana tenha por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, assim direciona: “II – 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”.

Se há alguns anos atrás, questões de interesse da população eram discutidas apenas pelos representantes políticos, hoje, podem e precisam ter a participação de representantes da sociedade civil. Conforme estudo de Maricato (1995), há um profundo descolamento entre a ordem legal e a cidade real. Para a autora, há um profundo desconhecimento social sobre a cidade concreta e, desta forma, torna-se urgente a participação da sociedade, com representantes bem informados.

Conforme voto vista do Ministro Ricardo Lewandowski³⁶, o Estado do Rio de Janeiro deve:

Elaborar um novo modelo de planejamento e execução das funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões em seu território, estabelecendo uma gestão compartilhada entre os Municípios e o Estado, sem que se tenha a concentração do poder decisório em qualquer um dos entes federados, garantida, ainda, a participação popular no processo decisório.

Por fim, ao tomar ciência das discussões feitas pelos Ministros do STF no processo ADI 1.842 RJ pode-se concluir que a gestão de uma região metropolitana envolve entes políticos e gestores públicos, além de algumas mudanças em políticas urbanas que podem afetar toda população, por isso se torna tão necessária à sua participação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Processos com as características da ação direta de inconstitucionalidade 1.842 RJ, com a amplitude de alcance, pois abrange 21 municípios, três normas jurídicas e assuntos variados como competências municipais e estaduais, serviços de saneamento básico, autonomia municipal e novas organizações administrativas e políticas vinculadas à região metropolitana, exigiu análise minuciosa dos julgadores para maiores esclarecimentos.

Foi possível observar que suas decisões foram devidamente fundamentadas e exaustivamente exploradas, pois alguns Ministros do STF se debruçaram nas questões com muita propriedade. Embora a decisão tenha sido condicionada a nova legislação estadual, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses a contar da conclusão do julgamento, as leis vigentes mencionam a revogação de todos os artigos e incisos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

O estudo teve como limitação que não foi possível o acesso a todo o processo, porém as 310 páginas digitalizadas e disponibilizadas na jurisprudência do STF estavam devidamente assinadas e numeradas, o que comprova sua veracidade.

A presente pesquisa demonstra que uma ação direta de inconstitucionalidade é capaz de alterar o ordenamento jurídico de forma a cumprir, adequadamente, as normas constitucionais, e que o caso da região metropolitana do Rio de Janeiro pode ser utilizado como modelo para outras regiões metropolitanas do Brasil. Além disso, urbanistas e juristas fizeram importante levantamento tanto da legislação como da doutrina sobre o tema e apresentaram a região metropolitana desde seus conceitos básicos, seguido dos questionamentos sobre autonomia dos municípios que a integram e por fim, a sua complexidade com relação ao respeito aos direitos de participação dos municípios nas decisões de interesse comum, bem como os deveres e limites do Estado que possui uma região metropolitana. Como o Estatuto da MetrÓpole (lei nº 13.089/2015) foi posterior a ADI, é possível afirmar que essas contribuições surtiram efeito, pois seu art. 5º estabelece que as leis complementares estaduais que instituírem regiões metropolitanas deverão no mínimo, definir os Municípios que integram; os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum; a conformação da estrutura de governança interfederativa e os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

Por fim, por ser a região metropolitana composta por vários municípios, nota-se que necessária se faz a participação de todos esses municípios nas decisões de interesse comum e não apenas que o Estado imponha sua vontade política aos demais. Por outro lado, embora a participação popular não seja tema da ADI 1.842 o assunto foi discutido pelos ministros e na redação atual da LC nº 87/97 há previsão da participação popular (um representante da sociedade civil e um representante de entidade comunitária), no artigo 11º, que estabelece quais são os membros do conselho deliberativo. Também o decreto estadual (nº 44.905/2014) que instituiu a Câmara Metropolitana de Integração Governamental determina em seu art.1º que se trata de um colegiado composto pelos prefeitos dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e presidido pelo Governador do Estado.

Nesse contexto, conclui-se que, através da busca de informações e da utilização de instrumentos jurídicos adequados, o acórdão buscou o cumprimento do que determina a Constituição Federal, foi garantida a autonomia dos entes federados bem como a participação dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro nas questões de interesse comum tornando a gestão bem mais democrática.

REFERÊNCIAS:

BENTES, Júlio Cláudio do Gama (2014). “Dispersão urbana no médio Paraíba” - Tese (Doutorado: área de concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo) Orientador: Nestor Goulart Reis. São Paulo: FAUUSP. 431 p. DOI 10.11606/T.16.2014.tde-18102014-160412

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em 18/07/2016.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9868-10-novembro-1999-369587-norma-actualizada-pl.html> Acesso em 18/07/2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm Acesso em 18/07/2016.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm Acesso em 18/07/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1842 / RJ - Rio de Janeiro Ação Direta de Inconstitucionalidade Relator(a): Min. Luiz Fux Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes Julgamento: 06/03/2013 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Adi+1842%29&base=baseAcordados&url=http://tinyurl.com/npk94t3> <<http://www.stf.jus.br/jurisprudencia/jurisp.asp>> Acesso em 18/07/2016.

FURTADO, Fernanda; REZENDE, V. L. F. M (2012). “A questão metropolitana, regional e intermunicipal e os limites do planejamento municipal: uma discussão a partir do Estado do Rio de Janeiro”. In: Lucia Maria S. A. Costa; Denise B. Pinheiro Machado. (Org.). Conectividade e Resiliência: estratégias de projeto para metrópole. 1ed. Rio de Janeiro: Rio Books/PROURB, v. 1, p. 199-222.

GRAU, Eros Roberto; NOVAES, Túlio Chaves (2001). “As Regiões Metropolitanas no Brasil”. L & C - Revista de direito e administração pública, ano IV, nº 34, abril de 2001. p. 16. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Adi+1842%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/npk94t3><<http://www.stf.jus.br/jurisprudencia/jurisp.asp>>
Acesso em: 18 jul. 2016.

LENCIONI, Sandra (2015). Metropolização do espaço e a constituição de megaregiões. Rio de Janeiro: Editora Consequência.

MANCINI, Laura Moreira (2014). “A participação na governança de projetos urbanos metropolitanos no Rio de Janeiro: a experiência do projeto Reconstrução Rio” / Laura Moreira Mancini; orientadora: Maria Alice Rezende; Co-orientador: Jeroen Klink. Tese (doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais. Disponível em <http://www.cis.puc-rio.br/assets/pdf/PDF_CS_1438005759.pdf>. Acesso em 30 ago. 2016.

MARICATO, Ermínia (1995) “Metrópole na Periferia do Capitalismo: Ilegalidade Desigualdade e Violência”. São Paulo. Disponível em <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/Artigos/metr%C3%B3pole%20na%20periferia%20do%20capitalismo.pdf>>. Acesso em 18 jul. 2016.

PEZÃO, Luiz Fernando. É fundamental que os municípios adequem seus planos diretores às diretrizes do PDUI, conforme determina o estatuto da metrópole, e que atuem através do ente metropolitano. Boletim Modelar a Metrópole. 23 de outubro de 2017. Disponível em <http://www.modelarametropole.com.br/luiz-fernando-pezae-e-fundamental-que-os-municipios-adequem-seus-planos-diretores-as-diretrizes-do-pdui-conforme-determina-o-estatuto-da-metropole-e-que-atuem-atraves-do-ente-metropolitano/> Acesso em 05/12/2017

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 24.631 de 03 de setembro de 1998. Aprova as condições de alienação das ações representativas do capital social da companhia estadual de águas e esgotos – CEDAE, de propriedade do estado do Rio de Janeiro, e de outorga da concessão dos serviços públicos de saneamento básico na região metropolitana do Rio de Janeiro. Disponível em <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/ca382ee09e6ab7f803256a11007e6769/3b67310286df224e03256afb006d0187?OpenDocument>> Acesso em: 04 ago. 2016.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 44.905 de 11 de agosto de 2014. Institui a câmara metropolitana de integração governamental do Rio de Janeiro e o grupo executivo de gestão metropolitana e dá outras providências. Disponível em <<http://www.aemerj.org.br/index.php/121-decreto-estadual-n-44-905-2014>> Acesso em: 17 ago. 2016.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a microrregião dos lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências. Disponível em <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bff0b82192929c2303256bc30052cb1c/eb26342129c7ae9203256571007be153?OpenDocument>> Acesso 18 jul. 2016.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no estado do Rio de Janeiro, e sobre o serviço público de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível

<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/69d90307244602bb032567e800668618/11f0811ce731f9c103256572005919bb?OpenDocument>> Acesso em: 18 jul. 2016.

SECCHI, Bernardo (2015). “A cidade do século vinte”. Trad. e notas Marisa Barda. São Paulo: Perspectiva.

SILVA, José Afonso da (2015). “Direito Urbanístico Brasileiro”. 7ª ED. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros.

SOUZA, Marcelo Lopes de (2015). “Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos”. 10ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

VILLAÇA, Flávio (2001). “Espaço Intra-urbano no Brasil”. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute.

NOTAS:

¹ Expressão utilizada para os processos em que a sentença ou acórdão não estão mais sujeitos a recursos.

² Voto do Ministro Nelson Jobim (Relatório) fl. 64 da ADI 1842 RJ

³ A redação do art. 1º sofreu diversas alterações referentes à composição, ao longo dos anos, através de outras leis complementares estaduais. Consta no presente artigo a composição na redação atual da LC 87/97 (2016) com alterações feitas pela LC nº 158, de 26 de dezembro de 2013.

⁴ Disponível em <http://www.ceperj.rj.gov.br/noticias/mar_14/27/novo_mapa.html>. Acesso em 31 jan. 2017.

⁵ LC 14/73 criou oito regiões metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (Voto Min. Nelson Jobim ADI 1842 RJ fl. 68). A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi instituída através da Lei Complementar Federal nº 20/1974, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp20.htm>. Acesso em 18 jul. 2016 (nota da autora - n.a.).

⁶ Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>> Acesso em 24 jul. 2016.

⁷ Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/STF_reg_metro.pdf>. Acesso em 24 jul. 2016.

⁸ Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/STF_reg_metro.pdf>. Acesso em 24 jul. 2016.

⁹ Processos com pedido ou causa de pedir iguais – art. 55 do Código de Processo Civil – CPC.

¹⁰ Partes e causa de pedir iguais, mas o pedido por ser mais amplo, abrange as outras – art. 56 CPC.

¹¹ A inconstitucionalidade por arrastamento ou por atração acontece quando há interdependência entre as leis, nesse caso, Lei estadual nº 2.869/97 e a LC nº 87/97 nos artigos que tratavam de competências do Estado (n.a.).

¹² Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Adi+1842%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/npk94t3><<http://www.stf.jus.br/jurisprudencia/jurisp.asp>>
Acesso em 18 jul. 2016.

¹³ Exemplos de artigos revogados da LC 87/97: Art. 4º (...) § 2º - As decisões do Conselho Deliberativo serão tomadas sempre por maioria simples, condicionada sua execução à ratificação pelo Governador do Estado. Art. 5º (...) I - Elaborar o Plano Diretor Metropolitano, * a ser submetido à Assembleia Legislativa, que conterà as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, incluídos os aspectos relativos às funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum; * expressão declarada inconstitucional - ADIN 1842. (...) * Art. 7º - Ao Estado compete, ainda, conforme o disposto no artigo 242 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse metropolitano, previstos nos incisos II, III, IV e V do artigo 3º desta lei (...). Art. 11 (...) * § 2º - As decisões do Conselho Deliberativo serão tomadas por maioria simples, condicionada sua execução à ratificação pelo Governador do Estado. * declarado inconstitucional - ADIN 1842.

¹⁴ Exemplo de artigos da Lei Estadual 2.869/97 declarados inconstitucionais (arts. 11 a 21) foram dos seguintes capítulos: Do Serviço Público de Saneamento Básico no Estado do Rio de Janeiro; Do Serviço; Da Tarifa; Reajuste das Tarifas; Revisão da Tarifa Limite; Estrutura Tarifária; Das Disposições Gerais e Das Disposições Finais e Transitórias. Para melhor compreensão e exemplificação da usurpação de competências dos Municípios pelo Estado segue parte da redação dos arts. 11 e 12. No capítulo Do Serviço: * Art. 11 - O serviço público de saneamento básico compreende todo o ciclo da água e englobará: I - o abastecimento e produção de água, desde sua captação bruta dos mananciais existentes no Estado, inclusive subsolo, a sua adução, tratamento e reservação; II - a distribuição de água de forma adequada ao consumidor final III - o esgotamento sanitário e a coleta de resíduos sólidos e líquidos por meio de canais, tubos ou outros tipos de condutos; IV - o transporte das águas servidas e denominadas esgotamento, envolvendo seu tratamento e decantação em lagoas para posterior devolução em cursos d'água, lagos, baías e mar, bem como as soluções alternativas para os sistemas de esgotamento sanitário. (...) Art. 12 - O Estado do Rio de Janeiro, através da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, deverá estabelecer critérios de regulação para os setores referidos nos incisos I a IV do artigo 11 desta Lei, conforme definição do Plano de Serviço de Saneamento Básico para a Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. * declarado inconstitucional - ADIN 1842.

¹⁵ Voto do Ministro Nelson Jobim, fl. 91 ADI 1842 RJ

¹⁶ Voto do Ministro Nelson Jobim, fl. 91 ADI 1842 RJ

¹⁷ Voto do Ministro Nelson Jobim, fl. 55 a 143 ADI 1842 RJ.

¹⁸ Voto do Ministro Nelson Jobim, fl. 93 ADI 1842 RJ

¹⁹ Voto do Ministro Nelson Jobim, fl. 97 ADI 1842 RJ

²⁰ Voto do Ministro Nelson Jobim, fl. 116 ADI 1842 RJ

²¹ Voto do Ministro Nelson Jobim, fl. 107 ADI 1842 RJ

²² A venda da Cedae foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro em fevereiro de 2017, como uma das contrapartidas para que o governo do Rio de Janeiro recebesse ajuda financeiro do governo federal. Disponível em <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2017/08/19/cariocas-reagem-contr-concremat-na-privatizacao-da-cedae-e-a-perola-da-vez/>>. Acesso em 05 dez. 2017.

²³ Voto do Ministro Nelson Jobim, fl. 113 ADI 1842 RJ.

²⁴ Voto do Ministro Nelson Jobim, fl. 121 ADI 1842 RJ.

²⁵ Voto do Ministro Nelson Jobim, fl. 142 ADI 1842 RJ.

²⁶ Lei estadual RJ nº 2.869/97 em vigor na data atual com alterações oriundas da ADI 1842, disponível em <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/69d90307244602bb032567e800668618/11f0811ce731f9c103256572005919bb?OpenDocument>, Acesso em 02/02/2017 e LC RJ nº87/97 disponível em <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bff0b82192929c2303256bc30052cb1c/eb26342129c7ae9203256571007be153?OpenDocument>>. Acesso em 02 fev. 2017.

²⁷ Redação do Acórdão da ADI 1842 RJ

²⁸ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=VLtAnyXQhlQ>>. Acesso em 03 ago. 2016.

²⁹ Noticiado na Associação Comercial do Rio de Janeiro em 14/04/2016. Disponível em: <<http://www.acrio.rio/empresarios-participam-na-acrio-de-oficina-para-construcao-do-plano-metropolitano-do-rio-de-janeiro/>>. Acesso em 03 ago. 2016.

³⁰ Disponível em:

<http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/CD_8_1_16/08%20jan%202016/Revis%C3%A3o%20dez%202015/Publica%C3%A7%C3%B5es/Revista%20riometropole.pdf>. Acesso em 03 ago. 2016

³¹ Disponível em:

<http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/CD_8_1_16/08%20jan%202016/Revis%C3%A3o%20dez%202015/Publica%C3%A7%C3%B5es/RIOMETR%C3%93POLIE-%20Revista%20Charrete%20da%20Reg%20Met%20do%20Rio%20de%20Janeiro.pdf>. Acesso em 03 ago. 2016.

³² Disponível em <<http://www.modelarametropole.com.br/o-plano/>>. Acesso em 31 jan. 2017.

³³ Disponível em <http://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2017/08/Caderno-4_jun17.pdf>. Acesso em 05 dez. 2017.

³⁴Disponível em <<http://www.modelarametropole.com.br/luiz-fernando-peza-e-fundamental-que-os-municipios-adequem-seus-planos-diretores-as-diretrizes-do-pdui-conforme-determina-o-estatuto-da-metropole-e-que-atuem-atraves-do-ente-metropolitano/>>. Acesso em 05 dez. 2017.

³⁵ Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metr pole) Art. 3o Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomera es urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organiza o, o planejamento e a execu o de fun es públicas de interesse comum. Parágrafo  nico. Estado e Municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomera o urbana formalizada e delimitada na forma do caput deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determina es desta Lei.

³⁶ Voto do Ministro Ricardo Lewandowski fl.260 ADI 1842 RJ.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte.* Tradução de Renata Santini. São Paulo: N-1 edições, 2018. 80 páginas.

Luzia Bernardes da Silva

Gustavo de Souza Preussler

Universidade Federal da Grande Dourados-UFGD

E-mail: lubersil@hotmail.com

E-mail: gustavopreussler@ufgd.edu.br

MBEMBE, Achille. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. Tradução de Renata Santini. São Paulo: N-1 edições, 2018. 80 páginas.

O ensaio *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*, de Achille Mbembe, apresenta uma reflexão sobre a expressão máxima de soberania, concebida como *o poder e a capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer* (MBEMBE 2018: 5). É uma obra que dialoga com Frantz Fanon e Michel Foucault. Insere-se no campo de pesquisas da Ciência Política, Filosofia e Antropologia, analisa fatos sociais que envolvam situações de guerras e violências. Esta é uma dentre outras publicações do autor, que é Professor de História e Ciência Política nas Universidades de *Witwatersrand* em Joanesburgo e *Duke University* nos Estados Unidos. Também ocupa o cargo de diretor de Pesquisa Social e Econômica no Instituto *Witwatersrand*, em Joanesburgo.

O ensaio, além de trazer as partes pré-textuais – em que se tem a apresentação assinada pelo próprio autor e a introdução – e pós-textuais, está estruturado em cinco seções principais. Ao longo delas, têm-se reflexões sobre uma nova forma de exercício do poder que o autor denomina de necropolítica, cuja configuração singular estaria imbricada ao processo do ‘devir do sujeito’ nas sociedades atuais marcadas pelo fortalecimento do neoliberalismo.

Na parte introdutória do ensaio, Mbembe expõe os pressupostos teóricos relacionados ao termo biopoder cunhado por Michel Foucault (2005). Em consonância com o pensamento do filósofo, afirma que em certa medida *ser soberano é exercer controle sobre a mortalidade e definir a vida como a implantação e manifestação do poder* (MBEMBE 2018: 5). Constam, também, as hipóteses que irão nortear suas análises no decorrer do texto, destacamos aquela que problematiza a noção de biopoder e indaga se seu conteúdo é suficiente para quantificar as maneiras atuais em que o político, fazendo uso da guerra, da resistência ou do enfrentamento ao terror faz do assassinato do oponente sua principal meta. O cientista político diz que se considerar *a política uma forma de guerra*¹ é salutar, então examinar *que lugar é dado a vida, à morte e ao corpo humano (em especial o corpo ferido ou massacrado) e como eles estão inscritos na ordem do poder* (MBEMBE 2018: 7).

Na seção intitulada *Política, o trabalho da morte e o ‘devir do sujeito’*, o historiador responde às questões formuladas por ele na seção anterior com amparo nos pressupostos teórico do biopoder e suas relações com a soberania e estado de exceção. O cientista político lembra que o estado de exceção é problematizado, em regra, tendo em vista o nazismo, totalitarismo, os campos de concentração e extermínio. No que se refere aos campos de morte, temos diversas considerações

que perpassam pela concepção de uma metáfora fundamental para a violência soberana. Mbembe inicia suas discussões tendo em mente que a modernidade se fez presente em uma pluralidade de conceitos de soberania e biopolítica, que se mostrou alheia à crítica política contemporânea.

O pensamento que norteia a modernidade tem fulcro na aceção de razão, que é um dos principais elementos do projeto de modernidade e do território da soberania. As expressões máximas de soberania advêm da confecção de leis gerais pelo povo, o qual é composto por homens e mulheres livres, iguais e capazes. A política possui uma dúplice definição – um projeto de autonomia e a efetivação de uma convenção em uma coletividade por meio de comunicação e reconhecimento – sendo, portanto, essas características que a distingue da guerra. É com fundamento em uma diferenciação entre razão e desrazão que a crítica contemporânea elabora conceitos sobre política, comunidade e sujeito.

Mbembe volta as atenções para a vertente de soberania que possui como ideia centralizadora a *instrumentalização generalizada da existência humana e a destruição material de corpos humanos e populações* (MBEMBE 2018: 10). Ao invés de considerar a razão como verdade do sujeito, o autor sugere outras categorias como elemento de análise, tais como a vida e morte. Para tanto, o autor irá colacionar os ensinamentos sobre morte elaborados por G. W.F. Hegel e Georges Bataille. O historiador comenta que a discussão elaborada por Hegel (2002) sobre a relação entre morte e o dever do sujeito se mostra apropriada às análises que irá desenvolver em seu trabalho. Propõe uma definição bipartida de negatividade, sendo que o sujeito irá, em primeiro lugar, negar a natureza e, em segundo, promover uma transformação do elemento negado. Disso resulta a criação de um mundo, entretanto durante esses acontecimentos o sujeito ficará exposto. Entende a morte humana como voluntária por causa dos riscos conscientemente assumidos. Nesse processo ocorre a derrota da natureza animal do sujeito causando assim a sua constituição. Ao enfrentar a morte o sujeito é lançado na história. É nesta aceção que Hegel (2002 *apud* MBEMBE 2018) irá conceber a vida do espírito como aquela que pressupõe a morte, porém a aceita. Nessa linha de pensamento, entende-se a *política como a morte que vive uma vida humana*. (HEGEL 2002 *apud* MBEMBE 2018: 12).

Já Bataille compreende *morte e soberania como paroxismo de troca e superabundância* (1998 *apud* MBEMBE 2018: 13), considera a falibilidade da vida decorrência do *status* de refém diante da morte. Quanto à existência da vida, ela se dá em espasmos e afrontamento da morte. Como limitação da morte, esta não se reduz ao aniquilamento do ser, sendo também uma autoconsciência. Aloca a morte no reino do dispêndio do absoluto, já que *a vida é o domínio da soberania* (1998 *apud* MBEMBE 2018: 14). Institui, ainda, uma correlação entre morte, soberania e sexualidade. Para ele a soberania se apresenta com múltiplas configurações, porém, em estreita

concepção, pode-se entendê-la como rejeição dos limites que o receio da morte submete o sujeito. Mbembe menciona que esses conceitos irão problematizar os limites da política como desorientadora da própria concepção de limite.

Na seção que versa sobre *O biopoder e relação de inimizade*, o autor irá traçar uma relação entre o biopoder, sob a ótica foucaultiana, com estado de exceção e estado de sítio. Irá analisar sob o ponto de vista de que o estado de exceção conjuntamente à relação de inimizade, se converteram no alicerce normativo do direito de matar. O exercício de poder se dá com amparo a uma compreensão ficcional do inimigo. As noções de biopoder estão conectadas à ideia de que a funcionalidade desse dispositivo só se dá a partir da divisão das pessoas entre aquelas que devem viver e outras que devem morrer.

Para tanto, a espécie humana será disposta em grupos e subgrupos com cesura biológica entre uns e outros. Essa divisão, segundo Mbembe, é o conceito foucaultiano de racismo. As concepções de raça se fizeram presente no pensamento do ocidente ao longo do processo histórico, principalmente ao construir uma concepção de desumanidade de povos estrangeiros ou justificar a dominação que se exerceu sobre eles. Para se exercer o biopoder faz-se uso da tecnologia de raça. O autor dialogando com Arendt (2012) observa que a política da raça está intimamente relacionada com política de morte. A Alemanha nazista foi a nação que articulou Estado racista, Estado assassino e Estado suicidário. No holocausto houve uma desumanização sem precedente e uma larga industrialização da morte. Esse processo foi possível, em certa medida, por estereótipos racistas e pela edificação de um racismo de classe. Ao levar em consideração os conflitos sociais surgidos no período industrial acabou por traçar comparações entre classes trabalhadoras e os apátridas do mundo industrial com os denominados ‘selvagens’ do mundo colonial. A conexão existente entre terror e modernidade é proveniente de diversas origens, sendo imprescindível a tensão entre a paixão do público por sangue e as concepções de justiça. Para o autor, na revolução francesa é possível verificar de forma clara a fusão da razão com o terror. Nela o terror é erigido a um elemento quase imprescindível do político.

Para Mbembe, a análise feita por Marx (1984) confunde o trabalho com a obra. O trabalho é compreendido como veículo de autocriação histórica da categoria humana. Essa concepção é uma forma de conflito entre vida e morte. Ao defender que a emancipação humana só seria possível com a eliminação da produção de mercadoria, acaba por suavizar as diferenciações essenciais entre o espaço cultural da liberdade edificado pelo homem. O processo de eliminação de produção de mercadoria e a utopia de acesso direto ao real se daria também de forma violenta por eliminar a pluralidade da condição humana. Desta maneira terror e morte seriam considerados aptos a realizar o ‘telos’ da história.

O autor adverte que qualquer análise a ser feita sobre as origens do terror moderno necessariamente precisa passar pela escravidão, que configura uma das primeiras formas de experimento da biopolítica. O sistema de *plantation* tem em si uma das manifestações do estado de exceção. A transformação de seres humanos em escravos pressupõe a retirada do lar, dos direitos sobre o próprio corpo e do estatuto político. Essa tripla interdição equivale a um domínio absoluto do outro, uma alienação de nascença e uma morte social. Nesses locais o cativo é visto como coisa pertencente ao senhor, com natureza jurídica de propriedade e fonte lucrativa. Esses espaços não se constituiu uma comunidade pela ausência do poder de fala e de pensamento. O emprego de violência é algo inerente à escravidão, com ampla utilização das diversas formas de infringir castigo ao corpo. Os institutos jurídicos liberdade da pessoa e o direito de propriedade entram em contradição. O terror empregado na escravidão está enredado com biopoder, estado de exceção e estado de sítio, sendo o dispositivo racial o elemento essencial para essa conexão. Para os conquistadores, a ‘vida selvagem’ configura apenas outra espécie de vida animal, logo o direito de matar pode ser exercido ilimitadamente.

Na seção intitulada *Necropolítica e ocupação colonial na modernidade tardia*, o autor assevera que as violências vivenciadas pelos povos colonizados não são fatos pretéritos. Embora a ocupação colonial fosse questões de apreensão, demarcação e afirmação do controle físico e geográfico intencionava, também, inscrever sobre aquelas localidades um novo arcabouço de relações sociais e espaciais. O que resultou na implementação de fronteiras e hierarquias. Novos regramentos sobre propriedade, classificação de pessoas, extração dos recursos naturais, juntamente com a construção de um novo imaginário cultural.

Tendo em mente o conteúdo da soberania, tem-se que ela significava ocupação e, por conseguinte, considera o povo colonizado entre o estatuto de sujeito e objeto. Dessa maneira se estabeleceu o *apartheid* na África do Sul. Sob esse ângulo, a soberania é a capacidade de dizer quem importa ou não. A ocupação moderna tardia, por outro lado, resulta da intersecção entre o disciplinar, a biopolítica e a necropolítica. Como exemplo de sucesso de emprego da necropolítica, o autor apresenta a ocupação da Palestina. Violência e soberania serão fundamentadas a partir de uma divindade, o imaginário é edificado sob o ponto de vista de uma identidade contra o Outro, em detrimento de outras divindades. Alicerçam-se no terror sagrado da verdade e da exclusividade. Mbembe denomina de necropolítica uma maneira específica de terror, qual seja: fragmentação territorial, certas zonas tem o acesso proibido e expansão dos assentamentos. Possui o intuito de proibir o movimento e implementar a segregação ao estilo *apartheid*. Tomando os ensinamentos de Weizman (2005) como aporte, Mbembe diz existir nesses espaços a ‘política de verticalidade’. Nesse regime os assentamentos urbanos podem ser considerados dispositivos ópticos para se vigiar

e exercer o poder. Nesse arranjo, as técnicas de promoção de morte são de alta precisão associadas a uma ‘guerra estrutural’.

Na seção denominada de *Máquina de guerra e heteronomia*, o autor dedica-se a analisar o contexto das guerras contemporâneas. Dialogando com Bauman [20--], o cientista político aponta que as guerras, na era da globalização, não possuem a intenção de conquistar, de aquisição ou ainda de gerenciar um território. Estes novos arranjos utilizam estratégias militar com empregos de armas de alta tecnologias associadas a uma ‘guerra estrutural’ para se aniquilar o inimigo e promover uma falência nos meios que possibilitem a sobrevivência dele. Desta forma força-se uma submissão desconsiderando as consequências imediatas, efeitos secundários ou danos colaterais das técnicas militares empregadas.

Um novo aspecto surge, trata-se do direito de matar não mais exercido como monopólio por parte do Estado. Na África do Sul é possível adquirir por meio da venda e compra a mão-de-obra militar, em outras palavras, a coerção passa a ser mercantilizada. Mbembe, tomando os ensinamentos de Deleuze e Guattari (1977), observa que paralelo aos exércitos tem surgido uma ‘máquina de guerra’, está nova maneira de organização se dá a partir de uma junção das características de um aparelho político com os elementos de uma empresa comercial. Operando com emprego de capturas e depredações, quanto as formas de promoção de morte, estas não variam muito. O colapso das instituições políticas formais sob coação da violência tem o condão de direcionar a formação da economia de milícias. O autor adverte que o Estado pode se converter em uma máquina de guerra.

Na seção *De gesto e do metal*, Mbembe retoma as discussões acerca da Palestina. Para ele duas características são essenciais nos conflitos vivenciados nesse espaço: ‘lógica do martírio’ e ‘lógica da sobrevivência’. Para realizar uma análise dessas lógicas, o autor volta seu olhar para as questões da morte e terror em um polo e terror e liberdade por outro. Martírio e sobrevivência possuem dentro de si terror e morte. Tomando o pensamento de Canetti (1995), o historiador comenta que na lógica da sobrevivência o indivíduo que permanece vivo visualiza na morte do outro um triunfo por conseguir manter-se respirando e eliminar o inimigo. O horror na promoção de morte configura uma satisfação e aumento da sensação de segurança por parte de quem se mantém vivo.

Quanto a lógica do mártir se configura de maneira diversa, o ‘homem bomba’ a define. O ser humano se transforma em veículo de promoção de morte, carrega junto ao corpo artefatos explosivos. Esses homens não estão utilizando roupas militares ao contrário eles se misturam com o público alvo. A ação é dúplice porque, ao mesmo tempo em que configura um ato suicida, é também um ato homicida. Os restos mortais do agressor se misturam com de suas vítimas. Nessa

lógica o que se sobressai é o desejo de eternidade. O corpo sitiado se transforma em metal como meio de alcance da vida eterna pelo sacrifício.

Em conclusão, o autor traça uma relação entre terror, liberdade e sacrifício. Para tanto, dialoga com Heidegger (1996) e Bataille (1988). Em relação à compreensão do ‘ser para morte’, em consonância ao proposto por Heidegger (1996), o cientista político diz que o sujeito somente é livre para viver quando se é livre para morrer. Com aporte em Bataille (1988), o historiador lembra que a morte traz a luz o ‘ser natural’ do sujeito. O ato de suicídio e homicídio são proibitivos, logo a conduta do mártir possui uma violação dupla e a morte como transgressão. Ao voltar o olhar para escravidão ou da ocupação colonial, verifica o entrelaçamento da morte e vida. Estar vivo na ocupação contemporânea é “viver na dor” por estar em estruturas fortificadas, postos militares, bloqueios de estradas e construções que mantem na memória as humilhações, interrogatórios e espancamentos. O que vincula terror, morte e liberdade é *uma noção extática da temporalidade e da política* (MBEMBE 2018: 69). O momento presente configura uma visão momentânea da liberdade que se mantém ausente. Enquanto a morte significa se libertar do terror e da servidão. O historiador indica como conteúdo do necropoder o resultado do embaralhamento das fronteiras entre resistência e suicídio, sacrifício e redenção, mártir e liberdade.

Necropolítica: Biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte é um livro especialmente recomendando não só para graduados e graduandos da área da Ciência Política e História – uma vez que pode contribuir com as reflexões sobre os fenômenos sociais da contemporaneidade; mas, também para todos aqueles interessados pelos estudos sociais. Com uma linguagem clara, contribui para com os trabalhos científicos desenvolvidos no campo da ciência política, história e do direito concernentes à temática abordado pelo autor. Em especial, àquelas pesquisas que objetivam refletir sobre guerras, soberanias, estado de exceção e de sítio e suas configurações na modernidade tardia.

Luzia Bernardes da Silva
Gustavo de Souza Preussler

REFERÊNCIA:

FOUCAULT, Michel. 2010. Em defesa da sociedade. Curso no Collège de France (1975-1976). Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes. Tradução de IL Fault Défense La Société

NOTA:

¹ O poder é a guerra, é a guerra continuada por outros meios (CLAUSEWITZ, 1955 *apud* FOUCAULT, 2005: 22). Foucault irá inverter a proposição mencionada anteriormente e afirmará que a política é a guerra continuada por outros meios.