

## A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA GESTÃO DE RISCO DE DESASTRES

Henrique Mota Manesco<sup>1\*</sup>, Mary Jane Paris Spink<sup>2</sup>

1. Estudante de IC da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo | PUC-SP

2. Orientadora/Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social da PUC-SP

**Resumo:** Esta pesquisa buscou compreender a responsabilidade do Estado na gestão de risco de desastres sob duas perspectivas: a da legislação da Defesa Civil e a das lideranças comunitárias do M'Boi Mirim. Tendo em vista que esta região conta com 50 das 407 áreas de risco do município de São Paulo, estando entre os piores índices de exclusão e vulnerabilidade da cidade, e que compete às prefeituras gerenciar áreas de risco, verificou-se a importância de compreender a responsabilidade do Estado neste contexto. Foi feita a análise das entrevistas de três lideranças comunitárias da região, utilizando-se mapas dialógicos, e com isto foram encontrados diversos elementos que contribuem para a situação da região: a inércia do poder público, as dificuldades de diálogo entre população e autoridades governamentais e a diversidade de atores que interferem na solução e/ou na negligência das questões encontradas.

**Autorização legal:** Comitê de Ética em Pesquisa da PUC/SP - Parecer nº 846.513 - 23/10/2014

**Palavras-chave:** áreas de risco; desastres ambientais; responsabilidade estatal

**Apoio financeiro:** Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)

**Trabalho selecionado para a JNIC pela instituição:** PUC/SP

**Introdução:** A cidade de São Paulo possui 407 áreas de risco, de acordo com dados fornecidos no site da Prefeitura de São Paulo, originados do mapeamento de áreas de risco realizado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), em 2010. Destas áreas, 50 estão localizadas na Prefeitura Regional M'Boi Mirim, na zona sul da cidade, que foi eleita como foco da pesquisa. Esta região, onde atualmente vivem cerca de 560 mil pessoas, foi se configurando ao longo dos anos em meio à contraposição entre o processo de expansão urbana e a preservação ambiental, gerando problemas, como o loteamento irregular de terras dentro de áreas protegidas.

Além disso, a falta de políticas de habitação para a população de baixa renda no município propiciou o deslocamento de grandes contingentes de população para essas áreas. Dos dois distritos que compõem a Prefeitura Regional M'Boi Mirim, o Jardim Ângela ocupa o quarto lugar entre os distritos com maior exclusão na capital (-0,92 em uma escala de -1 a 1), com cerca 295.434 habitantes, segundo dados do mais recente Mapa da Exclusão/Inclusão Social do Município de São Paulo (SPOSATI, 2013). Como exemplo do abandono em que vivem seus moradores, há no distrito 31,29% de domicílios precários subnormais; 21,14% não têm acesso a esgoto e o tempo médio de viagem entre domicílio e local de trabalho é de 56,18 minutos. Por sua vez, a área do Jardim São Luís é de 24,70 Km<sup>2</sup> e lá vivem 261.586 pessoas. Trata-se uma região mais consolidada que ocupa o décimo nono lugar no índice de exclusão. Quanto aos demais dados, há no distrito 21,9% domicílios precários subnormais; 10,26% das moradias não têm acesso a esgoto e o tempo médio de viagem entre domicílio e local de trabalho é de 45 minutos. Conforme verificado na Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), compete às prefeituras gerenciar as áreas de risco de desastres, porém a população continua vivendo em situação de grande vulnerabilidade. O objetivo desta pesquisa foi compreender a responsabilidade do Estado neste contexto e como isso mantém a população em situação de vulnerabilidade.

**Metodologia:** Para cumprir o objetivo desta pesquisa, foi feita a análise das entrevistas de três lideranças comunitárias da região, por meio da abordagem da psicologia discursiva em uma perspectiva pautada no construcionismo social. Esta abordagem se define por três dimensões: linguagem, história e pessoa. A dimensão da linguagem está centrada na linguagem em uso, entendendo-a como prática social. Estão presentes nela os discursos e as práticas discursivas, sendo estas últimas os momentos nos quais a linguagem se torna ação, quando há ressignificações, produção de sentido e posicionamento nas relações cotidianas. A

partir do conteúdo das práticas discursivas podemos analisar a dimensão histórica da linguagem, que compreende os conteúdos culturais que formam os discursos de uma determinada época, quais vozes ajudaram a constituir os enunciados ao longo da história; as experiências da história pessoal que ressignificam os conteúdos culturais aos quais ela foi submetida e o momento da interação face a face, por meio do qual é possível verificar como se dá a produção de sentido no diálogo. Por fim, a dimensão da pessoa conserva a noção presente na maioria das definições de pessoa ao longo da História cuja característica essencial é a de relação. Para realizar a análise das entrevistas foram utilizados os mapas dialógicos, instrumentos que permitem uma análise da dialogia presente nos discursos analisados. Dois passos iniciais embasam a elaboração do mapa: a transcrição sequencial e a transcrição integral. A primeira auxilia na definição de temas ou categorias para uso no mapa. Identifica-se em toda a conversa quem são as pessoas que falam, o que falam, para quem dirigem sua fala e qual o tema implicado nela, como exemplificado no Quadro 1:

| <b>Quadro 1: Exemplo de transcrição sequencial</b> |                                                     |                                   |
|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------|
| <b>Quem fala</b>                                   | <b>Sobre o que fala</b>                             | <b>Tema</b>                       |
| E                                                  | Pergunta sobre sua família                          | Família                           |
| E1                                                 | Diz que se encontra distante da família             | Relação com a família             |
| E1                                                 | Diz que romperam ao sofrer violência dentro de casa | Violência familiar/doméstica      |
| E                                                  | Pergunta sobre outras violências                    | Violências                        |
| E1                                                 | Conta sobre violência psicológica no trabalho       | Violência psicológica no trabalho |
| E1                                                 | Descreve cena de violência vivida no trabalho       | Violência psicológica no trabalho |
| E1                                                 | Altera tom de voz. Chora.                           | Emoções                           |

A transcrição integral, por sua vez, inclui todas as falas e expressões de forma literal e servem para facilitar a compreensão da análise realizada. Após serem realizadas as duas

transcrições, o mapa dialógico é construído com linhas e colunas e organizado com o objetivo do estudo, com os temas identificados na transcrição sequencial e a que aspectos queremos dar visibilidade em nossa análise. Para cada uma das entrevistas foi construído um mapa dialógico.

**Resultados e Discussão: A primeira entrevistada, Marta,** tem participado de vários movimentos de reivindicação de direitos na região ao longo dos anos. Os quatro principais temas que emergiram de sua entrevista foram: LOTEAMENTO, INVASÕES, PODER PÚBLICO e ÁREAS DE RISCO E REMOÇÕES. O tema LOTEAMENTO abarca informações sobre como era feito o loteamento de terras na época em que Marta chegou à região. Este primeiro tema levou ao segundo, INVASÕES. Segundo Marta, as invasões ocorrem há muitos anos. A principal noção acerca da responsabilidade do Estado que aparece neste trecho se refere a uma função fiscalizadora do poder público, coerente com o que é previsto em lei. A entrevistada diz que antigamente essa função era colocada em prática de forma mais frequente e demonstra indignação tanto com os invasores quanto com a inércia do poder público em proteger a área. Ela relata que embora a Secretaria do Meio Ambiente tenha sido alertada, não viu nenhuma atuação por parte dela e acredita que esta inércia está diretamente relacionada com a época de eleição. O tema PODER PÚBLICO abarca os trechos em que atores governamentais são referenciados, sendo os mais frequentes o termo “Poder Público”, abarcando vários órgãos, e o pronome “Eles”, generalizando a conduta a que está se referindo, seja ela ação ou inércia do poder público. Por fim, o tema ÁREAS DE RISCO E REMOÇÕES abarca as informações tanto do posicionamento da população como também do poder público acerca das áreas de risco e dos processos de remoção. Marta explica que as pessoas que vivem nestas áreas se recusam a discutir sobre este assunto e que a maneira mais fácil de falar sobre isso na comunidade foi organizar oficinas com a população para que eles pudessem dar ideias sobre como tratar disso na região. Marta parece compreender que existe uma dupla responsabilidade no que diz respeito às invasões e às áreas de risco. No que se refere à população, ela compreende o receio da perda de moradia a partir do envolvimento nestas questões, ao mesmo tempo em que tem uma postura crítica com relação às invasões. Além disso, ela se compreende também como parte dessa população e mostra

acreditar na ação coletiva para a superação dos problemas, organizando a militância na região e sendo membro ativa de conselhos regionais. No que se refere à responsabilidade do poder público, ela mostra que a ação deste chegou a ser efetiva em certas ocasiões, principalmente quando relacionada a remoções, mas que tem sido atravessada por questões políticas. Menciona com mais frequência a inércia do poder público do que a ação e, quando esta é citada, se refere a ela de forma insatisfeita, uma vez que as ações têm sido parciais e não atendem às necessidades que a população apresenta. **A segunda entrevistada, Margarida**, era assistente técnica do gabinete da Prefeitura Regional M'Boi Mirim. Embora fizesse parte da equipe de profissionais de um órgão público, Margarida reconhece diversas vezes a INEFICÁCIA DAS AÇÕES DO GOVERNO, situação em que ela demonstra uma postura crítica, como por exemplo, quando cita a demora na liberação do aluguel social e sobre as ações pós-remoção de áreas ocupadas. Dentre as maiores dificuldades enfrentadas pelo órgão na região, segundo ela, estão a burocracia e a corrupção existente nos fluxos mais básicos dos serviços, como por exemplo, em locais que estão sendo desmatados e que precisariam de uma fiscalização mais intensa, ela diz haver cobrança de propina para que se faça vista grossa sobre a situação. Outras dificuldades dizem respeito ao diálogo entre as políticas públicas, a descentralização dos serviços públicos e a falta de informação da grande maioria da população. Todas essas questões, em seu entendimento, agravam a situação de vulnerabilidade na qual as pessoas da região vivem e fazem se distanciar as possibilidades de transformação dessa realidade. Por fim, o tema POSTURA DA POPULAÇÃO abarca exemplos como o de diversas pessoas que retornaram às suas casas mesmo depois de serem desapropriadas, uma vez que não tinham para onde ir e pelo fato de que o aluguel social não era suficiente para conseguir pagar um aluguel nas redondezas. Segundo ela, as pessoas continuam querendo invadir áreas de mananciais e continuam ocupando desordenadamente o território. Tentam, ainda, receber aluguel social sem se encaixar nas condições previstas por lei e isso tudo por falta de informação, segundo seu entendimento. **Joice, a terceira entrevistada**, mora na região há trinta e dois anos e compõe a equipe do Programa de Desenvolvimento de Área (PDA), da ONG Visão Mundial. O primeiro tema de sua entrevista diz respeito às AÇÕES DO PDA na comunidade, no qual ela relata

vários momentos em que atuou como mediadora de situações no território, como por exemplo, no alagamento do Córrego dos Brancos. O tema AÇÃO DO PODER PÚBLICO contém os trechos em que equipamentos e órgãos do governo entraram em ação, os quais ela cita a Defesa Civil, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), entre outros, inclusive a Polícia que aparece no episódio do Córrego dos Brancos e tenta interferir na mobilização da comunidade. O tema INÉRCIA DO PODER PÚBLICO abarca os trechos em que Joice expressa a falta de ação do poder público e até mesmo a ineficácia das ações realizadas para resolver os problemas da comunidade. Ela relata a falta de auxílio no momento do alagamento, a falta de acolhimento por equipamentos das políticas públicas e também a falta de trabalhos de conscientização dentro da comunidade. Por fim, o tema PAPEL DA POPULAÇÃO contém os trechos em que Joice apresenta de que maneira a população reage às questões que lhe acometem. Joice também demonstra uma postura crítica frente a inércia do governo com relação à questão das ocupações em áreas de mananciais tanto no que diz respeito às ações de prevenção como também com relação à abordagem das pessoas atingidas na hora do evento, como a negligência do equipamento de saúde que não apareceu para orientar as pessoas acerca da prevenção de doenças e a ação policial que chegou para reprimir a manifestação dos moradores que haviam perdido seus pertences.

**Conclusões:** Dentre os temas abordados nas entrevistas, considerando os objetivos de pesquisa, destacaremos três. O primeiro concerne à inércia das autoridades governamentais no controle das ocupações da região. Embora legalmente responsável, o poder público parece não tomar providências frente a isso ou demorar muito para tal. Quando há ação, esta tem se mostrado ineficaz para suprir as necessidades da região. Cabe destacar que, em se tratando de uma política de Defesa Civil que se coloca como intersetorial, embora o foco de pensamento pareça se voltar com maior intensidade para a política habitacional, a ineficácia das outras políticas acaba por contribuir para o problema. Retomando a PNPDEC, de fato as ações são previstas para além das políticas habitacionais. Porém, não são encontradas muitas destas ações na região. A falta de fiscalização de áreas de mananciais e áreas de risco, a demora na liberação e insuficiência do auxílio habitacional e a não utilização de locais que antes haviam sido ocupados pela população,

faz com que as ocupações continuem, gerando assim um círculo vicioso. O segundo tema concerne às dificuldades de diálogo entre população (e seus porta-vozes, as lideranças) e as autoridades governamentais. O poder público aparece diversas vezes como um poder repressor, seja na forma como a polícia intervém em eventos mais críticos, seja pelo próprio poder das ações de remoção. Do ponto de vista da população, além de causar retraimento e medo, essa característica parece prevalecer à ideia de um Estado que tem como dever adotar medidas necessárias dos riscos de desastre e o diálogo entre a população e o poder público fica, então, comprometido. Como forma de superar estas dificuldades, há um intenso trabalho das lideranças em despertar a participação da população na redução de riscos de desastres conforme prevê a PNPDEC. Por fim, o terceiro tema introduz a presença de muitos atores na solução e/ou negligência dos problemas encontrados: secretarias que não conversam entre si; políticos que só defendem seus interesses e a onipresença do tráfico. A PNPDEC deve integrar-se às demais políticas públicas, mas o que se percebeu é que há bastante burocracia nos fluxos de ação. Os equipamentos e serviços que deveriam ser integrados são muito distantes uns dos outros, até por conta do desenvolvimento desordenado da região, o que dificulta tanto o trabalho das equipes quanto o deslocamento da população no cotidiano e o acesso à saúde e educação, aliado à falta de transporte adequado. Há também, segundo as entrevistadas, má vontade dos responsáveis que trabalham nos serviços públicos, além da corrupção, o que prejudica ainda mais o desenvolvimento das ações de maneira ágil. O tráfico aparece como um dos grupos que mais interferem no cotidiano da região. Um forte elemento a ser considerado, pois parece controlar as maneiras pelas quais certas ações governamentais podem ou não ocorrer, bem como que regiões elas podem alcançar; como um poder à parte. As três lideranças destacaram tanto a falta de responsabilidade por parte da população quanto dos agentes governamentais e acreditam que as ações de ambos tem se pautado exclusivamente por interesses individuais. De um lado, os períodos eleitorais, por exemplo, parecem interferir diretamente nas ações governamentais com vistas à manutenção do poder e da ideologia de determinados partidos, em detrimento do interesse e da urgência de questões coletivas. Por outro lado, grupos como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto agem de maneira independente a ponto de ignorar a população

que vive em áreas de risco ao invés de juntarem forças. Por fim, as lideranças ainda parecem responsabilizar a população com relação à situação em que vivem, ainda que também compreendam que a precariedade das condições é responsabilidade governamental. A ineficácia do poder público em proporcionar alternativas para a atual situação parece estar longe de ser resolvida e as lideranças comunitárias se mostram pessimistas quanto a isso.

### Referências bibliográficas

BRASIL. Lei Nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm)>. Acesso em novembro de 2015.

OLIVEIRA, José Carlos de. Desastres ambientais e a responsabilidade do Estado. In: CUNHA, Belinda Pereira da. AUGUSTIN, Sérgio (Orgs.). Sustentabilidade ambiental: estudos jurídicos e sociais. EDUCS, 2014.

SPINK, Mary Jane. (Org.). Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2013. Edição Virtual. Disponível em [www.bvce.org](http://www.bvce.org). Acesso em fevereiro de 2015.

SPINK, Mary Jane; et al (Org.). A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014. Edição Virtual. Disponível em [www.bvce.org](http://www.bvce.org). Acesso em fevereiro de 2015.

SPOSATI, Aldaíza. coord. Mapa da Inclusão/Exclusão da Cidade de São Paulo III. São Paulo: CEDESP/PUCSP, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED). Capacitação básica em Defesa Civil. 5. ed. ed. rev. atual. Florianópolis: CEPED UFSC, 2014.

VALENCIO, Norma. Desastre como Prática Sociopolítica de Solapamento da Segurança Humana. In: CARMO, Roberto do. VALENCIO, Norma (Orgs.). Segurança humana no contexto dos desastres. São Carlos: RiMa, 2014.