



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS
PÚBLICAS

MARIA AFRA NUNES GUEDES

**Política Nacional de Proteção e Defesa Civil: a experiência da Secretaria
Executiva de Defesa Civil do Recife – PE.**

Recife
2018

MARIA AFRA NUNES GUEDES

**Política Nacional de Proteção e Defesa Civil: a experiência da Secretaria
Executiva de Defesa Civil do Recife – PE.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Políticas Públicas do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha

Recife
2018

Catálogo na fonte
Bibliotecário Rodrigo Fernando Galvão de Siqueira, CRB4-1689

G924p Guedes, Maria Afra Nunes.
Política Nacional de Proteção e Defesa Civil : a experiência da Secretaria Executiva de Defesa Civil do Recife - PE / Maria Afra Nunes Guedes. – 2018.
135 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha.

Dissertação (mestrado profissional em políticas públicas) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife, 2018.

Inclui referências e apêndice.

1. Ciência política. 2. Política pública. 3. Desastres. 4. Percepção de risco. 5. Defesa Civil. I. Rocha, Enivaldo Carvalho da (Orientador). II. Título.

320.6 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2018-159)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**“ Política Nacional de Proteção e Defesa Civil: a experiência da Secretaria
Executiva de Defesa Civil do Recife – PE. ”**

Maria Afra Nunes Guedes

Aprovada em 20 de junho de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha (Orientador)

Prof. Dr. Erinaldo Ferreira do Carmo (Examinador Interno)

Prof. Dr. Fernando Antônio Guerra de Souza (Examinador Externo)

A Afra Nunes de Melo (in memorian), pela força e exemplo de vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, força sublime e guia nas adversidades.

A Nara, amor incondicional e parceira nos estudos.

A Gustavo, companheiro de todas as horas.

Aos meus pais, lutadores e fortes.

A Nely, por seu exemplo e sua alegria com minha qualificação.

A Maria dos Anjos, pela força e inúmeras palavras de incentivo.

A meu Orientador Prof. Dr. Enivaldo Rocha, pelos conhecimentos repassados e pela amizade.

Aos meus professores, pela disponibilidade e pelos ensinamentos.

Aos colegas de turma, por nossa caminhada de luta e pela bela história construída.

Aos Agentes de Defesa Civil do Recife, meu respeito e contribuição para nossa prática cotidiana.

A Secretaria Executiva de Defesa Civil do Recife – SEDEC, nas pessoas de Cássio Sinomar Queiroz de Santana, Keila Ferreira e Mairanita Barreto de Carvalho, agradeço a abertura e o respeito com que receberam meu trabalho e auxiliaram minha pesquisa com todos os subsídios possíveis.

RESUMO

Esta pesquisa constitui-se na Análise de Implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil pela Secretaria Executiva de Defesa Civil, através da Estratégia de Gestão e Redução de Riscos de Desastres no Recife, no período de 2013 – 2017, buscando descrever sua prática a partir da análise das Ações, Programas, Projetos, Serviços e Ocorrências notificadas pela SEDEC. Para consecução desse objetivo, o desenho de pesquisa adotado foi a estatística descritiva, auxiliada por métodos mistos como a pesquisa documental, bibliográfica e observação participante. Nossas referências foram a Lei 12.608/12, os dados do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres, a Tabela de Ocorrência Anual, o Plano Municipal de Redução de Risco e o Plano de Contingência 2018. Como unidade de análise utilizamos as Ações, Programas, Projetos e Serviços disponibilizados a população e as principais Ocorrências atendidas, como forma de compreender a Implementação prática da Lei 12.608/12. Os principais resultados, indicam que a implementação da PNPDC no seu período inicial de vigência, se deu de maneira eficiente, no tocante a execução das atividades oferecidas a população, houve um aumento significativo no número de atendimentos e nos quantitativos de serviços, observou-se também uma diminuição relevante no número das ocorrências. Com isso concluímos que a implementação das atividades vem atingindo o objetivo prático e previsto na lei, que é a redução dos riscos.

Palavras-chave: Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Implementação. Gestão de Risco.

ABSTRACT

This research constitutes the Analysis of the Implementation of the National Policy of Protection and Civil Defense by the Executive Secretariat of Civil Defense, through the Strategy of Management and Reduction of Disaster Risks in Recife, in the period of 2013 - 2017, seeking to describe its practice to from the analysis of the Actions, Programs, Projects, Services and Occurrences notified by SEDEC. In order to achieve this goal, the research design adopted was descriptive statistics, aided by mixed methods such as documentary, bibliographic research and participant observation. Our references were Law 12,608 / 12, data from the Integrated Disaster Information System, the Annual Occurrence Table, the Municipal Risk Reduction Plan and the Contingency Plan 2018. As a unit of analysis we use the Actions, Programs, Projects and Services provided to the population and the main Occurrences attended, as a way of understanding the practical implementation of Law 12,608 / 12. The main results indicate that the implementation of the PNPDC in its initial period of validity, occurred in an efficient manner, regarding the execution of the activities offered to the population, there was a significant increase in the number of attendances and in the quantitative of services, it was observed significant decrease in the number of occurrences. With this we conclude that the implementation of the activities has reached the practical objective and provided for in the law, which is the reduction of risks.

Keywords:National Protection and Civil Defense Policy. Implementation. Risk management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Intervenção da Lei nº 12.608/12 sobre outras cinco leis brasileiras.....	44
Figura 2 -Ciclo de Gestão em Proteção e Defesa Civil.....	46
Figura 3 - Perfil dos Bairros da Cidade do Recife.....	54
Figura 4 -Regionais Descentralizadas da Secretaria Executiva de Defesa Civil – SEDEC.....	61
Figura 5 - Organograma Administrativo da Secretaria Executiva de Defesa Civil	67
Figura6 - Órgãos Parceiros da SEDEC – Recife	69
Figura7 - Contato Telefônico utilizado para Comunicação do Risco.....	76
Figura 8 - Mensagem enviada pela SEDEC através de SMS para Comunicação do Risco a população.....	76
Figura9 - Alerta enviado pela SEDEC através das Redes Sociais.....	77

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -R1 (Risco Baixo).....	99
Gráfico 2 -R2 (Risco Médio).....	100
Gráfico 3 -R3 (Risco Alto).....	100
Gráfico 4 -R4 (Risco Muito Alto).....	101
Gráfico 5 - Vistorias Técnicas realizadas pela SEDEC.....	102
Gráfico6 -Monitoramento realizado pela SEDEC.....	102
Gráfico 7 -Ação Informativa Porta a Porta.....	103
Gráfico 8 -Ação Educativa nas Escolas.....	103
Gráfico 9 -Análise Visual Estrutural.....	104
Gráfico 10 -Atendimento Psicológico.....	105
Gráfico 11 -Atendimento Social.....	105
Gráfico 12 -Cadastro de Identificação Social.....	106
Gráfico 13 -Corte de Árvore.....	106
Gráfico 14 -Demolição.....	107
Gráfico 15 -Distribuição de Cestas Básicas.....	107
Gráfico 16 -Distribuição de Colchões.....	108
Gráfico 17 -Distribuição de Kit Higiene.....	108
Gráfico 18 -Encaminhamento para Corte de Árvore.....	109
Gráfico 19 -Encaminhamento aos Órgãos Parceiros.....	109
Gráfico 20 -Encaminhamento para Capinação.....	110
Gráfico 21 -Encaminhamento para Roçagem.....	110
Gráfico 22 -Identificação de novas ocupações/reocupações de áreas de risco.....	111
Gráfico 23 -Limpeza de Canaletas.....	111

Gráfico 24 -Mapeamento de áreas de risco.....	112
Gráfico 25 -Notificação de Situação de Risco.....	112
Gráfico 26 -Orientação para retirada em caso de chuva (RCC).....	113
Gráfico 27 -Pontos de Lonas colocados pela SEDEC.....	113
Gráfico 28 -Recuperação/Manutenção de Canaletas.....	114
Gráfico 29 -Recuperação/Manutenção de Escadarias.....	114
Gráfico 30 - Recuperação/Manutenção de Obras de Contenção.....	115
Gráfico 31 -Remoção de Entulhos.....	115
Gráfico 32 -Remoção de famílias (abrigo).....	116
Gráfico 33 -Remoção de famílias (casa de parentes).....	116
Gráfico 34 -Remoção de famílias (imóvel alugado).....	117
Gráfico 35 -Remoção de famílias (Auxílio Moradia).....	117
Gráfico 36 -Remoção de restos de vegetação.....	118
Gráfico 37 -Visita Institucional.....	118
Gráfico 38 -Alagamentos.....	119
Gráfico 39 -Árvores em risco.....	120
Gráfico 40 -Desabamento parcial de Obras de contenção/drenagem.....	120
Gráfico 41 -Desabamento total de Obras de contenção/drenagem.....	121
Gráfico 42 -Desabamento parcial de imóveis.....	121
Gráfico 43 -Desabamento total de imóveis.....	122
Gráfico 44 -Deslizamento de barreiras.....	122
Gráfico 45 -Imóveis com Danos/Riscos.....	123
Gráfico 46 -Incêndio.....	123
Gráfico 47 -Invasão de terreno de Auxílio Moradia.....	124
Gráfico 48 -Muro com danos.....	124

Gráfico 49 -Tombamento de árvores.....	125
Gráfico 50 -Vítimas fatais.....	125
Gráfico 51 -Área coberta (em m ²) com lonas plásticas.....	135
Gráfico 52 -Encaminhamento para Colocação de Lona Plástica.....	135

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 -Imagem aérea do Recife	52
Imagens 2 - Estrutura Física da SEDEC – Base.....	72
Imagens 3 -Estrutura Física da Regional Plana/GART.....	73
Imagens4 -Estrutura Física da Regional Norte.....	73
Imagens5 -Estrutura Física da Regional Nordeste	73
Imagens 6 -Estrutura Física da Regional Noroeste.....	74
Imagens 7 -Estrutura Física da Regional Oeste.....	74
Imagens 8 -Estrutura Física da Regional Sul.....	74
Imagem 9 -Veículo identificado utilizado no trabalho de área da SEDEC.....	75
Imagem 10 -Vistoria Técnica realizada pela Gerência de Análise de Risco Tecnológico - GART em prédios.....	84
Imagem 11 - NUPDEC Escolar realizado na Escola Municipal Octávio de MeiraLins.....	84
Imagem 12 - Recadastramento dos Beneficiários do Programa Auxílio Moradia realizado nos meses de março a maio de 2018.....	84
Imagem 13 - Obra realizada pelo Programa Parceria nos Morros na Regional Noroeste no Alto Jardim Progresso em Nova Descoberta	85
Imagem 14 - Simulado de Preparação para Evacuação realizado na Escola Municipal Octávio de Meira Lins.....	85
Imagem15 - Simulado de Preparação para Desastres em localidade.....	85
Imagem 16 - Ação Informativa Porta a Porta realizada no Bairro da Macaxeira.....	86
Imagem 17 - Ação Educativa realizada na Escola Santa Maria.....	86
Imagem 18 - Colocação de Lona Plástica como medida preventiva pela Equipe Operacional.....	86
Imagem 19 - Área com Geomanta.....	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -Lista dos desastres com grande repercussãono Brasil entre 1961 e 2015.....	38
Quadro 2 -Variáveis para construção de indicadores de vulnerabilidade social a desastres (IVSD).....	40
Quadro 3 -Histórico dos Desastres associados a fenômenos adversos no Recife – PE.....	57
Quadro 4 -Marcos Legais de implantação do modelo da Defesa Civil do Recife – CODECIR.....	62
Quadro 5 -Endereço da SEDEC e suas Regionais.....	72
Quadro6 -Ações e Programas realizados nas fases Pré-desastre pela SEDEC - Recife.....	79
Quadro7 -Serviços realizados nas fases Pré-desastre pela Equipe de Engenharia.....	80
Quadro 8 -Serviços realizados nas fases Pré-desastre pela Equipe de Psicologia e Serviço Social.....	80
Quadro 9 -Serviços realizados nas fases Pré-desastre pela Equipe Operacional.....	81
Quadro 10 -Ações e Programas realizados nas fases Pós-desastre pela SEDEC – Recife...	82
Quadro 11 -Serviços realizados nas fases Pós-desastre pela Equipe de Engenharia.....	82
Quadro 12 -Serviços realizados nas fases Pós-desastre pela Equipe de Psicologia e Serviço Social.....	83
Quadro 13 -Serviços realizados nas fases Pós-desastre pela Equipe Operacional.....	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -Vínculos Empregatícios estabelecidos com a SEDEC.....	87
Tabela 2 -Órgãos que cedem Servidores para a SEDEC.....	88
Tabela 3 -Cadastro dos Servidores da SEDEC I.....	89
Tabela 4 -Cadastro dos Servidores da SEDEC II.....	90
Tabela 5 -Lotação dos Servidores da SEDEC.....	91
Tabela 6 -Lotação dos Servidores cedidos para demais órgãos da Administração Pública....	92
Tabela7 -Despesa por Elemento– SEDEC.....	94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AVADAN Formulário de Avaliação de Danos.

CPDC Cartão de Pagamento da Defesa Civil.

CEMADEN Centro de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais.

CEPED UFSC Centro de Estudos e Pesquisa em Engenharia e Defesa Civil, Universidade Federal de Santa Catarina.

CF Constituição Federal.

COBRADE Codificação Brasileira de Desastres.

CODECIPE Coordenadoria de Defesa Civil de Pernambuco.

CODECIR Coordenadoria de Defesa Civil do Recife.

COMPESA Companhia Pernambucana de Saneamento.

CONPDEC Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil.

CNDC Conferência Nacional de Defesa Civil.

DEATE Declaração Estadual de Atuação Emergencial.

DMATE Declaração Municipal de Atuação Emergencial.

DIRCON Diretoria Executiva de Controle Urbano do Recife.

DIRDN Década Internacional para Redução dos Desastres Naturais.

ECP Estado de Calamidade Pública.

EIRD Estratégia Internacional para Redução de Desastres.

EMLURB Empresa de Limpeza Urbana.

EMPREL Empresa Municipal de Informática.

FUNCAP Fundo Especial para Calamidades Públicas.

FIDE Formulário de Informações do Desastre.

GART Gerência de Análise de Risco Tecnológico.

GEACAP Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas.

GGAS Gerência Geral de Atenção Social.

GGE Gerência Geral de Engenharia.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA Lei Orçamentária Anual.

LRF Lei de Responsabilidade Fiscal.

MAH Marco de Hyogo.

NOPRED Notificação Preliminar de Desastre.

NUPDEC Núcleo de Proteção e Defesa Civil.

ONG Organização não governamental.

ONU Organização das Nações Unidas.

PCCV Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos.

PCR Prefeitura da Cidade do Recife.

PPA Plano Plurianual.

PNPDC Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

PNDC Política Nacional de Defesa Civil.

PMRR Plano Municipal de Redução de Risco.

RMR Região Metropolitana do Recife.

RPA Região Político Administrativa.

RRD Redução de Risco de Desastre.

SE Situação de Emergência.

SEDEC Secretaria Executiva de Defesa Civil do Recife.

SEPDEC Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.

SEPLAG Secretaria de Planejamento, Administração e Gestão de Pessoas.

SIG ou GIS Sistema de Informações Geográficas ou *GeographicInformation System*.

SINDEC Sistema Nacional de Defesa Civil.

SINPDEC Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

SPSS *Statistical Package for Social Sciences*.

S2ID Sistema de Informações e Monitoramento de Desastres.

UNISDR/ONU Escritório das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastres.

URB Empresa de Urbanização do Recife.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	20
2	POLÍTICA PÚBLICA: ALGUNS DE SEUS FUNDAMENTOS.....	24
2.1	Fases de Elaboração de uma Política Pública.....	26
2.1.1	Fase da Montagem da Agenda.....	26
2.1.2	Fase de Formulação da Política Pública.....	27
2.1.3	Fase da Tomada de Decisão.....	28
2.1.4	Fase de Implementação de Políticas Públicas.....	30
2.1.5	Fase da Avaliação de Políticas Públicas.....	34
3	A DEFESA CIVIL E SUA INSTITUIÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	36
3.1	A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDC.....	43
3.2	A Coordenadoria de Defesa Civil de Pernambuco – CODECIPE.....	49
3.2.1	O contexto da Defesa Civil em Pernambuco.....	49
4	A IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE GESTÃO E REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES - RRD DA SECRETARIA EXECUTIVA DE DEFESA CIVIL DO RECIFE – SEDEC.....	51
4.1	O Recife e a busca pela Resiliência aos Riscos de Desastres.....	51
4.1.1	Um breve relato dos eventos adversos no Recife.....	55
4.2	A implantação da Secretaria Executiva de Defesa Civil do Recife – SEDEC.....	59
4.3	Análise de Implementação da Estratégia de Redução de Riscos de Desastres – RRD da SEDEC.....	63
4.3.1	A Organização Institucional.....	66
4.3.2	Os Equipamentos e Instrumentos de Gestão de Risco.....	71
4.3.3	Os Programas e Serviços implementados pela SEDEC.....	78
4.3.3.1	<i>A Gestão Integrada de Riscos: ações e serviços pré-desastres.....</i>	<i>78</i>
4.3.3.2	<i>A Gestão Integrada de Riscos: ações e serviços pós-desastres.....</i>	<i>81</i>
4.3.4	Os Recursos Humanos.....	87
4.3.5	Os Recursos Orçamentários.....	93
4.3.6	A Participação e o Controle Social.....	96

5	RESULTADO DA ANÁLISE DE INDICADORES DAS AÇÕES, PROGRAMAS, PROJETOS, SERVIÇOS E OCORRÊNCIAS NOTIFICADAS E REALIZADAS PELA SEDEC ENTRE OS ANOS 2013 A 2017.....	98
5.1	Resultados da análise de Mapeamento e Gradação dos Riscos de Desastres.....	99
5.2	Resultados da análise dos Indicadores das Ações, Programas e Projetos realizados pela SEDEC.....	102
5.3	Resultados da análise dos Indicadores dos Serviços realizados pela SEDEC.....	104
5.4	Resultados da análise dos Indicadores das Ocorrências registradas e atendidas pela SEDEC.....	119
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	127
	REFERÊNCIAS.....	131
	APÊNDICE A – Resultados da análise dos Indicadores dos Serviços realizados pela SEDEC.....	135

1 INTRODUÇÃO

As Políticas Públicas são Ações e Programas desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática direitos previstos na Constituição Federal e em outras leis. São resultados da compreensão dos processos democráticos governamentais que causam impactos sociais, políticos, econômicos, ambientais e se afirmam devido ao reconhecimento da sociedade. As Políticas Públicas são efetivadas através de medidas, ações e programas criados para garantir a governabilidade e o bem estar da população.

A Lei nº 12.608/12, Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDC, é o mais importante instrumento jurídico e governamental que estabelece objetivos, diretrizes e responsabilidades ao complexo Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, sendo efetiva em todo o território nacional e exigindo a pró-atividade dos entes locais dentro do processo.

Diante desta realidade a Secretaria Executiva de Defesa Civil do Recife - SEDEC se posiciona com uma Estratégia de Gestão e Redução de Risco com foco na operacionalização das fases de Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e Recuperação através de Ações, Programas, Projetos e Serviços disponibilizados aos cidadãos, na busca da resiliência comunitária.

Compreendemos que a Análise da Implementação da PNPDC pela SEDEC considera sua capacidade institucional, seus mecanismos de governança, sua infraestrutura, seus recursos humanos e orçamentários, a participação e o controle social, para de fato entregar essa Política Pública com suas ações e serviços para o cidadão e toda a comunidade e como essa implementação modifica/altera a resiliência frente as ocorrências de desastres.

É através do entendimento da Organização Institucional da SEDEC, enquanto o órgão responsável pela Gestão de Riscos local e do processo de construção de sua Estratégia, tendo a PNPDC como base, que podemos analisar o funcionamento da entrega das Ações, Programas, Projetos e Serviços e os principais canais de processamento das decisões e implementação efetiva da Política.

O interesse pelo tema surgiu a partir de nossa experiência profissional no órgão, como resultado das observações no espaço institucional, quando nos deparamos com os avanços e dificuldades vividas no cotidiano dos profissionais e usuários da PNPDC. É no atendimento diário das ocorrências que percebemos esses avanços e dificuldades na implementação da Política Pública, que é tão necessária e tão atual devido às inúmeras modificações pelas quais passam a sociedade contemporânea, seja pelas condições de trabalho e moradia, pelo

desequilíbrio socioambiental, pelas questões sociais, pela violência urbana ou pela inexistência de uma retaguarda institucional adequada para fazer frente às demandas na área da Proteção Civil.

Em nossa Análise enfocamos à prática institucional da SEDEC, que consiste na adoção de medidas necessárias para Gestão e Redução de Riscos e no gerenciamento destes riscos, emergências e desastres, consubstanciada na garantia de acesso pleno aos serviços e ações de Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e Recuperação destas possíveis ameaças.

Desta forma, o objetivo geral deste trabalho consiste em analisar a Implementação da PNPDC na Estratégia de Gestão e Redução dos Riscos das Emergências e Desastres pela SEDEC, através da perspectiva da Prevenção, verificando a disponibilização das Ações, Programas, Projetos, Serviços e as principais ocorrências por que passa a cidade do Recife.

Para tal, os objetivos específicos foram estruturados da seguinte forma: (1) verificar como se dá a implementação da PNPDC na perspectiva de Gestão e Redução de Risco de Desastre da SEDEC; (2) identificar os principais avanços ocorridos desde a instituição da PNPDC através da Gestão Integrada dos Riscos e Desastres; (3) determinar as principais dificuldades encontradas na Gestão dos Riscos e no Gerenciamento das Emergências e Desastres no Recife.

É dentro deste contexto que operacionalizamos nossa pesquisa, uma vez que o processo de trabalho da SEDEC é determinante para promover à proteção, a convivência segura e as respostas eficientes para os possíveis sinistros.

Esses objetivos se inserem em um contexto de grande complexidade por envolver questões de várias naturezas e que pertencem a diversas áreas de conhecimento. Então formulamos como hipóteses:

- 1- A implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil melhorou o atendimento às questões de Redução de Riscos de Desastres (RRD).
- 2- A prática institucional da SEDEC na Gestão do Risco e Desastres segue as fases de Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e Recuperação.
- 3- A Estratégia de Gestão e Redução do Risco de Desastres (RRD) tem se efetivado no Recife através das Ações e Serviços disponibilizados pela SEDEC.
- 4- A Estratégia de Redução do Risco da SEDEC contribui para a redução do número de óbitos ocasionados por eventos adversos no Recife.

A natureza do estudo é descritiva utilizando métodos mistos para analisar a Implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil na Estratégia de RRD da

SEDEC, através da análise dos dados relativos a disponibilização de Ações, Programas, Projetos, Serviços e as principais ocorrências adversas vivenciadas pela população. Creswell e Plano Clark (2011) definem métodos mistos como um procedimento de coleta, análise e combinação de técnicas quantitativas e qualitativas em um mesmo desenho de pesquisa.

Nossa observação, registro e análise dos dados foram realizadas no processo de trabalho do órgão, na apreciação e reflexão relativa as Ações, Programas, Projetos, Serviços e as principais ocorrências adversas registradas, para compreender a Gestão e o Gerenciamento dos Riscos e o que evidencia a variedade de princípios organizacionais e administrativos, unindo a intenção política com a ação administrativa.

A pesquisa cumpriu as seguintes etapas: abordagem do problema, planejamento do estudo, coleta dos dados, análise estatística e documental e a discussão dos resultados. A fase da coleta de dados foi realizada na Secretaria Executiva de Defesa Civil do Recife (SEDEC).

Foram estabelecidos para sustentação teórica e analítica como fontes de pesquisa do estudo: a Lei Federal 12.608/12, disponibilizada através do acervo digital do Governo Federal e fisicamente na Biblioteca Nacional em Brasília, os dados do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID), os dados secundários acessados na Tabela de Ocorrência Anual (TOA) dos anos de 2013 a 2017, o Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR) e o Plano de Contingência 2018.

Realizamos pesquisa documental e bibliográfica e fizemos uso da técnica da observação participante. Após a obtenção dos dados no órgão realizamos a tabulação eletrônica e a consequente análise através do software *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS, versão 22).

E por fim obtivemos os resultados ao término da análise e a consequente elaboração do relatório final com as conclusões relativas a implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil através da experiência da Secretaria Executiva de Defesa Civil do Recife.

O trabalho está estruturado em Introdução, quatro Capítulos, as Considerações Finais, as Referências Bibliográficas e Apêndice. No primeiro capítulo, discutimos sobre a Política Pública e alguns fundamentos para sua elaboração, enfocando a fase de Implementação dentro do ciclo das Políticas Públicas.

No segundo capítulo, temos uma breve consideração histórica acerca da instituição da Defesa Civil no Brasil e no Mundo, especificamos a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e referendamos o contexto da Defesa Civil em Pernambuco e a Coordenadoria de Defesa Civil do Estado.

No terceiro capítulo, contemplamos a Implementação da Estratégia de Gestão e Redução de Riscos de Desastres – RRD da SEDEC, analisando sua organização institucional e administrativa, seus equipamentos e instrumentos de gestão, sua gestão de riscos através de Ações, Programas, Projetos e Serviços, seus recursos humanos e orçamentários e a participação e controle social no órgão.

No quarto capítulo temos os resultados da análise de indicadores das Ações, Programas, Projetos, Serviços e as principais ocorrências adversas que foram notificadas e realizadas pela SEDEC entre os anos 2013 a 2017.

Finalizamos nosso trabalho tecendo algumas considerações conclusivas e apresentando o referencial bibliográfico a partir do qual fundamentamos nossa análise.

2 POLÍTICA PÚBLICA: ALGUNS DE SEUS FUNDAMENTOS

As Políticas Públicas se referem, em uma primeira aproximação, ao processo de reprodução da força de trabalho através de serviços e benefícios financiados por fundos, dotações orçamentárias e transferências de recursos a elas destinadas. Esta reprodução estruturada pelo Estado, pode ser de acordo com Lowi(1964, p. 689) de quatro tipos: regulatória, distributiva, redistributiva e constitutiva. Dependendo da forma de repasse da riqueza socialmente produzida, sob a forma de benefícios, proteção e serviços sem que sejam afetadas, entretanto, as relações de produção capitalista.

Em geral, as Políticas Públicas envolvem direitos sociais, projetos, diretrizes, orçamentos, resultados, impactos etc. Evidentemente, elas devem sempre passar por uma avaliação, em qualquer lugar e época, constituindo exigência obrigatória quando custeadas com recursos pertencentes à sociedade e essas análises podem ser realizadas de várias formas e com vários modelos de decisão.

Quando falamos de Política Pública, estamos nos referindo àquelas modernas funções do Estado, imbricado à sociedade, de produzir, instituir e distribuir bens e serviços sociais categorizados como direitos de cidadania. Para Hofling, as Políticas Públicas podem ser definidas como “o Estado em ação, é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (2001, p.31).

A Política Pública envolve um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a minimizar os desequilíbrios da realidade e envolvem decisões, correlações de forças, valores, ideias e problemas vivenciados pelas sociedades.

A elaboração de um determinada Política Pública possui distintas fases, entre elas: a Formação da Agenda, a Formulação, a Tomada de Decisão, a Implementação e a Avaliação. Esse ciclo das Políticas Públicas organiza a construção de uma determinada política em fases sequenciais e interdependentes, mas raramente refletem fielmente a dinâmica da vida desta política, pois o processo é mutável e as fronteiras da política não são evidentes. Em contrapartida o ciclo de Política Pública torna-se necessário para organizar às ideias e as complexidades do processo de elaboração.

As Políticas Públicas exprimem a correlação de forças existentes na sociedade e no próprio aparelho estatal, e tem no Controle Social a ideia de prestação de contas à sociedade através da transparência nas ações governamentais, nas questões de responsabilidade social, imputabilidade e obrigações. A *accountability* é extremamente necessária neste processo

gerando responsabilidade e pertencimento dentro da coisa pública, articulando práticas participativas e avanços na gestão.

As Políticas Públicas no Brasil possuem importantes irregularidades na sua elaboração e implementação, as políticas são fragmentadas, existe o processo de descontinuidade administrativa das ações e da agenda pensada para a política e a desarticulação entre as políticas econômicas e as de cunho social.

A Elaboração de Políticas Públicas com base na focalização causa ambiguidades no processo, mas essa característica é incorporada pelo reconhecimento da necessidade de se estabelecer prioridades de ação em um contexto de limites de recursos e pelo entendimento de que é preciso atender aos segmentos populacionais que vivem em situação de vulnerabilidade social.

As Políticas Públicas em sua maioria, trazem reformas estratégicas que resultam em mudanças efetivas que podem ser duradouras ou simplesmente de caráter incremental, dependendo da natureza da Política implementada, o que não modifica significativamente o status quo da administração pública. Em contrapartida, determinadas mudanças incrementais, sendo sequenciais e ocorrendo ao longo do tempo, com atores de dentro do estado caminham para solucionar efetivamente alguns problemas dentro da gestão pública.

Em geral, a capacidade estatal de dar resposta as problemáticas administrativas perpassam à elaboração de Políticas Públicas eficiente, eficazes e efetivas trazendo efeitos benéficos dentro das reformas governamentais e conseguindo uma duração significativa sobre a habilidade nos setores administrativos, ocasionando com isso uma continuidade nas importantes reformas necessárias dentro da Administração Pública como um todo.

Atualmente, as Políticas Públicas brasileiras organizam-se no Plano Plurianual (PPA), portanto o governo pode revisar os programas existentes no Estado, reformulá-los, extingui-los ou criar novos programas e projetos. Ou seja, o PPA é a ferramenta administrativa governamental para avaliar e definir o direcionamento que se quer dar ao país. Dessa forma, as Políticas Públicas participam da reprodução da estrutura política, econômica e social e contribuem para obter a aceitação e a legitimidade necessária para a manutenção da ordem social.

2.1 Fases da elaboração de uma Política Pública

Convencionou-se dividir a elaboração de determinada Política Pública em um Ciclo construído através das correlações de forças de toda a sociedade envolvida nesta elaboração, através de uma necessidade social, econômica ou simplesmente administrativa. Sendo esta tramitação através de processos interdependentes, mas que nem sempre se efetivam por completo dentro da dinâmica societária.

Esse ciclo de elaboração de uma Política Pública é composto pela: Montagem da Agenda, Formulação da Política Pública, Tomada de Decisão Política, Implementação e Avaliação da Política Pública. Devido ao escopo deste trabalho nos aprofundaremos especificamente na fase de Implementação de Políticas Públicas, sendo esta a fase que efetivamente trabalharemos na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

2.1.1 Fase da Montagem da Agenda

A Montagem da Agenda é a primeira fase da formação da Política Pública. É a etapa onde os problemas e as dificuldades começam a ser identificados e enfrentados dentro do processo político-administrativo das gestões governamentais. A essência dessa formação é o reconhecimento que determinado assunto tornou-se efetivamente obstáculo dentro do gerenciamento e precisa de soluções eficientes para evitar problematizações maiores dentro da governança. É algo que traz um desconforto para a administração que ocasiona a necessidade de um enfrentamento direto junto com todos os atores sociais envolvidos, cada qual com seu nível de participação e importância dentro deste processo de construção da Política Pública.

Segundo Cobb, Ross e Ross:

A Montagem da Agenda segue quatro fases principais enquanto essas questões se movimentam nas agendas informais da sociedade e na agenda institucional do governo. Em primeiro lugar, a iniciação ou introdução das questões, após a especificação de soluções, e em seguida a ampliação dos apoios e para finalizar o acesso a agenda institucional. (COBB, ROSS e ROSS, 1976, p. 126-138).

Mas essa construção de uma agenda institucional, não é um processo pacífico em seu desenvolvimento, ela requer muita participação dos atores sociais, pois a entrada na pauta da agenda não significa efetivamente que um determinado assunto será resolvido ou tratado com a devida atenção pela prática administrativa governamental, então a participação política com qualidade de todos os agentes societários é uma necessidade deste processo para que as questões saiam das discursões e entrem efetivamente na ação governamental como prioridade.

De acordo com Secchi:

A Agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes, ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importantes (SECCHI, 2013, p. 46).

Então um determinado tema entra na Agenda quando seus reflexos distintos equacionam para o surgimento de problemas. Esses problemas exigem da sociedade e de seus atores uma profunda análise e discussões das problemáticas e a necessidade de enfrentamento imediato para evitar deformidades sociais relevantes para a administração e a gestão públicas. Conseqüentemente os problemas e as possíveis soluções se unem as forças políticas então favoráveis e inicia-se o processo de elaboração da Política Pública.

Após a entrada de um determinado tema na Agenda Oficial ele passa para a segunda fase que é a Formulação da Política Pública.

2.1.2 Fase de Formulação da Política Pública

A Formulação da Política Pública é a fase que vem seguida a Montagem da Agenda, onde um determinado tema depois de reconhecido como um problema público passa a ter construídas suas opções de trabalho, através de sua identificação e possíveis alternativas e soluções. Para Schattschneider (1960, p. 68), “a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder”.

A formulação de políticas engloba a identificação dos problemas, das restrições técnicas e políticas estatais, reconhece limitações e revela a viabilidade das ações ou deveria revelar dentro do curso das ações propostas para enfrentar a problemática que sugeriu sua inclusão na Agenda. Harold Thomas identifica quatro etapas para a formulação de uma política:

A apreciação, o diálogo, a formulação e a consolidação. Na apreciação se identificam e se consideram os dados e a evidência, no diálogo facilita a comunicação entre os atores políticos com diferentes perspectivas sobre a questão e as soluções potenciais, na formulação os funcionários públicos trabalham as relações de opções propostas e identificam a que irá para o estágio de ratificação, na etapa de consolidação temos as recomendações já elaboradas e temos a possibilidade de repensar novas alternativas e estratégias que foram deixadas até então de lado no processo. (THOMAS, 2001, p. 213-23).

Para a formulação de políticas exige-se o uso de alguns instrumentos políticos que vão desde campanhas públicas de informação, a questões de regulação e controle, a construção de orçamentos a participação dos atores sociais dependendo de seu escopo

principal. Então observamos as inúmeras dificuldades que essa fase vivencia em sua evolução dentro da Política Pública, alguns desses obstáculos são condicionados as instabilidades e complexidades da conjuntura social, que dificulta qualquer previsão no andamento dos trabalhos, seja pela dificuldade com as informações que nem sempre são confiáveis ou as problemáticas financeiras que vivenciam as gestões. A seguir temos a fase da Tomada de Decisão Política.

2.1.3 Fase da Tomada de Decisão Política

A fase da Tomada de Decisão Política efetiva um curso a ser seguido dentro da elaboração da Política Pública, é o estágio evidentemente político, onde as escolhas governamentais serão realizadas e a política terá determinada sua linha de atuação.

De acordo com Secchi, existem três formas de entender a dinâmica das alternativas de solução para os problemas públicos:

Os tomadores de decisão têm problemas e correm atrás de soluções, os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções e as soluções aos problemas e por fim os tomadores de decisão têm soluções em mãos e vão atrás de problemas. (SECCHI, 2013. P. 51-52).

A Tomada de Decisão Política representa o momento em que os interesses dos atores são formulados e suas intenções para enfrentamento dos problemas são declaradas. Surge então como dificuldades para a Tomada de Decisão o pouco esclarecimento das problemáticas que ocasionaram a entrada na agenda de determinado tema, a formulação de seus objetivos de forma dúbia e duvidosa, a possibilidade da não existência de uma solução factual para o problema ou de apenas a possibilidade de minimizar questões sociais e a dificuldades com os recursos públicos.

A seguir sintetizamos alguns dos principais Modelos de Decisão em Políticas Públicas, são eles: o Modelo Racionalista, o Modelo Incremental, o Método de Sondagem Mista e o Equilíbrio Pontuado.

A aplicação do Modelo Racional inicia-se pela identificação do problema a ser resolvido, em seguida o levantamento das opções para a ação, a classificação de todas as opções em termo de custo e benefícios, a comparação sistemática das opções, ordenamento e a escolha da opção que maximize sua utilidade.

Etzioni compreende que:

Os modelos racionalistas são concepções amplamente aceitas a respeito de como as decisões são tomadas e como deveriam sê-lo. O ator conscientiza-se de um problema, propõe uma meta, pesa cuidadosamente os meios alternativos e escolhe um deles com base no cálculo que faz de seus

respectivos méritos, tendo por referencial o estado de coisas que ele prefere (ETZIONI, 1986, p. 385-392).

A Escolha Racional prima pela correspondência ótima entre meios e fins, pela impossibilidade de crenças e preferências contraditórias, pela obediência ao cálculo de probabilidade, pela maximização, pela teoria *PublicChoice*, pelo modelo excessivamente técnico e trabalha somente com Decisões Fundamentais.

As principais críticas ao Modelo Racional giram em torno do nível irreal de informação, tempo e esforço para a tomada de decisão, os modelos explicam problemas simples ou de pouca relevância e a teoria não corresponde à dinâmica da construção da realidade.

O Incrementalismo tem como foco a informação realista, as mudanças incrementais, a limitação cognitiva e o menor custo das informações para o gestor. As mudanças políticas são realizadas por meio de pequenos passos, nas margens dos processos decisórios e nunca decisões fundamentais são criadas pelos incrementais.

De acordo com Lindblom (1978, p.202-213), “o incrementalismo desconexo procura adaptar estratégias de decisão as limitadas capacidade cognitivas dos tomadores de decisão e reduzir o raio de ação e o custo de coleta e computação das informações”.

O Incrementalismo tem como características o pluralismo, que pressupõe os grupos de interesse como atores políticos relevantes na modelação das políticas públicas, a concordância entre os atores envolvidos no processo, a análise reduzida e o Modelo de Baixo para Cima. O Modelo Incremental usa o método da Ramescência, trabalhando exclusivamente com mudanças incrementais.

As críticas ao Incrementalismo giram em torno do incentivo ao conservadorismo nas Políticas Públicas, o Modelo enfatiza o acordo mútuo, mas ignora as diferenças de poder entre os grupos, limita o campo das políticas públicas ao comodismo e seria um Modelo pouco científico.

O Modelo da Sondagem Mista (*mixedscanning*) é um modo hierárquico de tomada de decisão que concilia decisão fundamental com decisão incremental, com dois níveis de coleta das informações, um nível mais generalista e um específico de acordo com a seleção prévia. A análise é ampla como no Racionalismo e a comparação é sistemática como no Incrementalismo.

O Modelo Sondagem Mista como afirma Etzioni:

Tem uma abordagem mais ativa para a decisão societária exige dois conjuntos de mecanismos: (a) processos de formulação de políticas, de ordem superior e fundamental, que estabeleçam direcionamentos básicos; e

(b) processos incrementais, que “preparem” as decisões fundamentais e as executem, depois de terem sido tomadas. (ETZIONI, 1986, p. 385-392).

A estratégia de alocação de recursos é mais eficiente e existe a possibilidade da Avaliação, através da síntese de valores e ordenamento das opções. Em contrapartida as dificuldades do Modelo se apresentam na junção entre as mudanças fundamentais e incrementais, na possibilidade do gestor ter dois níveis de análises dentro de uma determinada Política Pública, as consequentes modificações realizadas a partir de mudanças no status quo e o modelo explicitar o problema, mas não explicar a necessidade das consequentes mudanças fundamentais e incrementais.

Já o Equilíbrio Pontuado traz tanto as mudanças nas margens quanto as mudanças em grande escala decorrendo da interação dos subsistemas político e sociais, que favorecem por vezes a estabilidade e a mobilização e em outras vezes favorecem o equilíbrio pontuado. O Equilíbrio Pontuado possui como pressupostos comportamentais: a racionalidade limitada, o processamento serial e paralelo, os subsistemas de políticas como forma das organizações realizarem o processamento paralelo, o subsistema de políticas versus instituições macro políticas, momentos de equilíbrio/estabilidade e momentos de mudanças bruscas. O Equilíbrio Pontuado tem como objetivo a explicação das ocorrências de mudanças fundamentais e incrementais e as dificuldades surgem a partir da necessidade de explicar a estabilidade e a mudança na mesma realidade.

2.1.4 Fase da Implementação de Políticas Públicas

A fase da Implementação de Políticas Públicas corresponde a colocação em prática das decisões até então tomadas no processo de construção de uma determinada Política Pública. Depois de reconhecido o problema dentro da Agenda Oficial, da formulação das opções e da tomada de decisão política exige-se a necessidade de implementar as possíveis saídas/soluções para a problemática, então o curso da ação traçado até o momento deve-se iniciar na prática administrativa e organizacional da sociedade.

De acordo com Secchi (2013, p.57), “ a fase de Implementação é aquela em que a administração pública reveste-se de sua função precípua: executar as Políticas Públicas”.

Alguns dos principais elementos para se analisar durante a Implementação de uma determinada Política Públicas são: as organizações, os atores sociais, as atribuições e competências técnicas, a gestão, as instituições, os recursos financeiros, humanos e políticos e a correlação de forças existentes no processo entre outras.

A fase de Implementação deve ser bem gerenciada, os atores que lideram esse processo devem ser capacitados para manter os rumos da Política Pública elaborada, devem saber lidar com os consequentes entraves que surgiram durante o processo e tentar construir soluções conjuntas com os demais executores e usuários da ação pública.

A fase de Implementação requer vários instrumentos para transformar a realidade e os problemas que ocasionaram a necessidade de formulação de uma Política Pública e para Secchi, os principais instrumentos são:

A regulamentação e a desregulamentação, a legalização de processos e aplicação da lei, a implantação de impostos e taxas, subsídios e incentivos fiscais, a prestação direta de serviços públicos, o uso da terceirização do serviço público, prestação pública de serviço de mercado, a informação ao público, campanhas e mobilização social, seguros governamentais, transferências de renda, discriminação seletiva positiva, prêmios e concursos, certificados e selos entre outros instrumentos de Políticas Públicas que podem ser utilizados dependendo dos objetivos da Política Pública (SECCHI, 2013, P. 58-59).

As escolhas dos instrumentos para implementação é uma atividade complexa, visto que para primar pela eficácia, os mesmos precisam se relacionar aos objetivos políticos e em surgimento de novos objetivos esses devem seguir integrados para a possibilidade de sucesso na implementação.

A abordagem de instrumentos para compreender a implementação política começa com a observação de que a implementação de uma política envolve a aplicação de várias técnicas governamentais para tentar a resolução formal dos problemas políticos, então independentemente de estudarmos o processo de implementação de forma *top-down* ou *bottom-up*, esse processo de substanciar decisões governamentais envolve inúmeras ferramentas, atores e análises. Para Sabatier:

A implementação de Política Pública possui dois modelos: o Top-down, onde existe uma separação entre a Tomada de Decisão e a Implementação, onde os tomadores de decisão, “os políticos”, são separados dos implementadores. O modelo Top-down parte de uma visão funcionalista e tecnicista, onde as Políticas Públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e a Implementação é um esforço administrativo. Já o modelo Bottom-up é caracterizado pela liberdade dos burocratas, executores e redes de atores em auto organizar e modelar a implementação. Os implementadores têm mais participação dentro do problema, das possíveis soluções, existe mais discricionariedade por parte dos gestores, técnicos e dos atores sociais (SABATIER, 1986, 21-48).

Esta fase possui vários modelos de implementação, os Modelos de Primeira e Segunda Geração estabeleceram uma variedade de princípios de design organizacional e administrativo, unindo a intenção política e a ação administrativa. Já o Modelo de Terceira

Geração compreende que a implementação de alguns programas pode não ser particularmente problemática. A Teoria dos Jogos é um método usado pelos analistas da terceira geração para determinar como a discricção comportamental influencia a implementação. Outra forma de tratamento é a Teoria do Agente Principal que tem a discricção administrativa afetada pelos contextos social, econômico, tecnológico e político durante o processo de implementação.

A implementação sendo a capacidade do estado, de fato, entregar políticas públicas, entregar serviços aos cidadãos e praticar os objetivos dos seus atos normativos possui obviamente diversos desafios para sua constituição. E essa é uma observação que tende a nos levar a refletir sobre as capacidades do próprio estado em colocar em prática aquilo que seus diferentes órgãos, unidades e instituições definem como objetivos, como Políticas Públicas.

Essas capacidades estatais se expressam em dimensões como a organização da gestão, a estruturação da burocracia, do serviço público, a formação das decisões, a dimensão política, a produção da legitimidade e como essas capacidades são heterogeneamente distribuídas dentro do próprio governo, entre as próprias Políticas Públicas, entre os órgãos e, também, ao longo do tempo.

Então, algumas áreas, instituições, órgãos ou ministérios, em um determinado momento, são capazes de organizar e produzir capacidades de implementação relevantes, mas, às vezes, em outros períodos, eles perdem essas capacidades.

Para realizar uma implementação de determinada Política Pública torna-se importante entender a própria estruturação e organização formal do estado, as instituições e órgãos existentes, as organizações constituídas, os instrumentos formais que dispõem como: as tecnologias, os recursos humanos, os recursos financeiros, a existência de carreiras no serviço público, os instrumentos de planejamento, ou seja, uma série de fatores que fazem parte da atividade cotidiana governamental, mas que permite ao analista formar um julgamento do nível de capacidade disponível em uma determinada área ou setor do governo que vai ser mobilizado para colocar em prática as Políticas Públicas.

Então, essas capacidades se enquadram como capacidade técnico-administrativa ou capacidade burocrática e esse é o tipo de capacidade estatal que a literatura internacional, há muitas décadas, enfatizava como sendo essencial para produção de um estado com uma relativa autonomia para conduzir os assuntos de interesse público e reforçar os requisitos democráticos da atuação estatal.

Através do reforço democrático nas ações estatais, os governos tendem a aumentar sua transparência dentro da governança e não se submetem apenas a validação eleitoral dos seus programas e diretrizes, mas cada vez mais, a imposição de procedimentos de verificação, de

accountability, de controle e auditoria, como também, a incorporação de formas de comunicação com a sociedade, espaços de participação e canais de interlocução com o público alvo.

Então temos como desafios principais à organização da gestão, o processo de entrega e canais de processamento das decisões e a capacidade da burocracia, através dos funcionários públicos e da sua formação e decorrente capacitação responder as necessidades e os consequentes incentivos políticos para implementação das Políticas Públicas.

Entender também o papel da burocracia na implementação das Políticas Públicas é essencial, devido ao seu papel fundamental na articulação das diferentes burocracias e do público alvo. Entender como o alto escalão dos governos tem seus objetivos e a burocracia implementadora, burocracia do nível de rua, traduz as normas, as diretrizes e procedimentos da política para implementação como um todo é um desafio. E pensando na nossa Política Pública de estudo, que é a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDC e sua intersectorialidade com Políticas como Saúde, Educação, Habitação, Meio Ambiente entre outras, observamos então os inúmeros desafios para nossa análise.

Além disso, existe ainda uma burocracia de médio escalão, que desempenha um papel diferente de política para política e que necessita obviamente de mais estudos em diferentes áreas para tentar compreender sua atuação mais amplamente. Mas ressaltando também seu papel devido à posição que ocupa em cada Política Pública ou em cada estrutura governamental, ou seja, para mapear e entender a atuação dessa burocracia, precisa-se entender a estrutura organizacional e qual papel ela desempenha em cada Política Pública, ou seja, é uma burocracia que se define muito mais pela posição que ela ocupa no órgão do que por características específicas, que são sempre iguais em todos os órgãos ou em todas as Políticas Públicas.

Outra questão é a nossa administração estatal federalista, ocasionando a elaboração de algumas das nossas Políticas Públicas no nível nacional e sua implementação realizada no nível local, e como essa coordenação do governo federal, estadual ou local fazem com que essas políticas sejam entregues de forma equânime em municípios diferentes, o que manifesta claramente a importância dos incentivos e da vontade política na implementação das Políticas Públicas.

Uma outra forma de pensar os desafios da implementação é com relação a recursos, ou seja, os entes federativos têm orçamentos suficientes, eles têm dinheiro, eles têm capacidade, de fato, de financiar as políticas públicas satisfatoriamente? Esse é certamente um entrave na questão da implementação e manutenção das Políticas Públicas no Brasil.

Seria possível afirmar que existe capacidade de financiamento, principalmente no nível municipal, para entregar decisões que foram tomadas em outros níveis, relativa a implementação de Políticas Públicas. E se esses entes municipais, de alguma forma dialogassem entre si, compartilhando experiências e formas de implementação conseguiriam entregar com mais facilidade as Políticas Públicas.

Outro desafio para implementação de Políticas Públicas está no debate sobre a gestão pública democrática, a ideia de que a inclusão política da sociedade civil, o aumento da relação entre os poderes Executivos, Legislativo e Judiciário, os partidos, os políticos, os atores políticos e sociais é desejável, mas, muitas vezes, pode levar a atrasos, a dificuldades de negociação e os mais conservadores tendem a dificultar a elaboração de espaços de participação e de o controle social, o que empobrece consideravelmente o processo de implementação.

Observa-se que a implementação de Políticas Públicas envolve muito mais do que simplesmente executar decisões previamente debatidas, ela deve compreender a importância dos atores políticos e sociais no sistema, sua ação, seus recursos e suas possibilidades de inserção neste processo. O governo também deve se preparar para disponibilizar as necessidades administrativas desses sujeitos e para propor mudanças no curso da implementação, caso sua aplicabilidade seja impossibilitada por fatores superiores de gerenciamento e possíveis divergências quanto aos interesses públicos.

2.1.5 Fase da Avaliação de Políticas Públicas

A Avaliação de Políticas Públicas é a fase que corresponde a ratificação do funcionamento de uma determinada política, de sua aceitação, aplicação e em que medida seus objetivos foram alcançados. Se a política está implementada eficientemente e se conseguiu redefinir ou modificar o status quo que motivou sua entrada na Agenda Institucional. Conforme Secchi:

A Avaliação de Políticas Públicas é um processo difícil de executar devido a necessidade de recursos e esforços organizativos e tempo para sua realização. Como em todo o processo de elaboração de uma Política Pública na Avaliação também encontramos uma correlação de força presente devido a multiplicidade de interesses surgidos pelos usuários, partidos políticos, patrocinadores econômicos e políticos, órgãos e agências executoras e os atores encarregados da avaliação (SECHHI, 2013, p. 65-66).

Atualmente tende-se a entender o processo de avaliação de Políticas Públicas como as demais fases de construção das Políticas Públicas, com seu viés inerentemente político, embora exista um complexo componente técnico nesta elaboração. Outra dificuldade é como

determinar o sucesso ou insucesso de uma política, o que realmente foi realizado e o que deixou de se aplicar devido as condições sociais e política-administrativa e se seus resultados vieram a curto, médio ou longo prazo.

O insucesso pode aparecer em qualquer das fases de elaboração de uma determinada política, o que ocasiona a necessidade de uma avaliação continua no processo de elaboração e não apenas na implementação propriamente dita. Os atores políticos são bastantes variados durante a elaboração e implementação de uma política, o que denota mais desafios para uma avaliação consistente. O que pode ser positivo para determinada classe social, pode ser dispendioso e impossível de manutenção para o setor administrativo. E para se manter continua a avaliação deve impactar positivamente na efetuação de uma mudança política e do status quo societário.

Os principais tipos de Avaliação são: a Avaliação Administrativa, a Avaliação Judicial e a Avaliação Política. A avaliação administrativa possui uma variedade de formas e níveis de sofisticação e busca examinar a prestação eficiente dos serviços governamentais e normalmente se dividem em cinco espécies diferentes: avaliação de processo, avaliação de esforço, avaliação de desempenho, avaliação de eficiência e avaliação de eficácia.

A Avaliação Judicial como o nome já diz, é realizada pelo Judiciário que tratam de possíveis conflitos entre as ações governamentais e os princípios constitucionais ou padrões estabelecidos e de conduta administrativa e direitos individuais.

A Avaliação Política é realizada por qualquer ator que tenha algum interesse na vida política e não possui sistemáticas complexas nem técnicas sofisticadas e acontecem principalmente na época das eleições, quando os cidadãos têm o direito de escolher os caminhos políticos do governo. Mas existem outras formas de avaliação política, através de fóruns administrativos, audiências públicas, comissões, força-tarefa e demais mecanismos administrativos.

Em sendo realizada a Avaliação de uma determinada Política Pública sua manutenção ou descontinuidade passa claramente pela vontade política, estando suas atribuições presente no plano de governo e *seaccountability* existir neste processo então existirá a possibilidade de uma melhor avaliação política quantoa permanência ou finalização das atividades.

A seguir discutiremos sobre a Defesa Civil e sua instituição dentro da Agenda Pública Nacional.

3 A DEFESA CIVIL E SUA INSTITUIÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

A imprescindibilidade da convivência segura e da busca pela proteção existem desde nossos antepassados e não se pode precisar o início da organização das primeiras comunidades quanto a necessidade de defesa da sobrevivência, relativa aos ataques de agentes e as adversidades naturais.

Mas o início da Política de Defesa Civil, com suas estruturas e estratégias de proteção e segurança são formuladas a partir da Segunda Guerra Mundial, quando houve a ultrapassagem dos limites militares do confronto para ataques à população civil. Foi na Inglaterra, nos primeiros anos da década de 1940 que surgiu a *Civil Defense* (Defesa Civil) para reagir aos ataques com bombas que afetaram os cidadãos, as cidades e as indústrias.

Atualmente em grande parte dos países a Defesa Civil é uma organização formada por voluntários e gerenciada pelos governos, com organizações dedicadas à Proteção das populações a ataques militares e a prestação de socorro após a ocorrência de desastres.

No Brasil em 1942 houve a necessidade de instituir um sistema voltado para o enfrentamento dos danos humanos e econômicos causados pela II Guerra Mundial. Essa necessidade surgiu após o afundamento dos navios militares Baependi, Araraquara e Aníbal Benévolo no estado de Sergipe e em 1943 do vapor Itagiba na Bahia, tendo as vítimas sido resgatadas pelo cargueiro Arará que também foi torpedeado pelo submarino alemão U-507.

A então Defesa Passiva Antiaérea tem sua nomenclatura alterada para Serviço de Defesa Civil, sob a supervisão da Diretoria Nacional do Serviço de Defesa Civil, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Sendo o Serviço e as Diretorias Regionais do Estado, Territórios e Distrito Federal extintas em 1946, CEPED – UFSC (2010).

Ocorreu então no ano de 1966 no Estado da Guanabara, atual Rio de Janeiro, grandes inundações, deslizamentos de encostas e desabamentos, causando 1.200 mortos e 46.000 desabrigados, o que levou o Governo a instituir uma Comissão Estadual de Defesa Civil, então pioneira no Brasil e que não tinha o foco do trabalho voltado para conflitos bélicos, mas para questões relativas aos desastres naturais.

Na Elaboração da Constituição Federal, promulgada em 24 de janeiro de 1967, foi estabelecido o capítulo II, artigo 8º, item XII, onde competia à União organizar a defesa permanente contra calamidades públicas, e foi criado também o Ministério do Interior, com a competência de assistir às populações atingidas especialmente pelas secas no nordeste e as inundações no Sudeste.

Um Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP), foi instituído em 13 de outubro de 1969 e regulamentado pelo Decreto nº 66.204, de 13 de fevereiro de 1970 e previa o atendimento às populações atingidas por calamidades quando reconhecida pelo Governo Federal. Foi criado também um Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas – GEACAP, para prestar assistência permanente contra essas calamidades.

O Decreto-Lei nº 83.839, de 13 de agosto de 1979, criou a Secretaria Especial de Defesa Civil – SEDEC, com a finalidade de orientar e coordenar em todo Território Nacional as medidas de prevenção, assistência e recuperação quando da ocorrência de fenômenos adversos. Já o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC foi instituído em 16 de dezembro de 1988, através do Decreto nº 97.274, como o objetivo de planejar e promover a defesa permanente contra calamidades (Art. 21, inciso XVIII da Constituição Federal de 1988).

Em 22 de dezembro de 1989 a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), aprovou a resolução 44/236, que estabelecia o ano de 1990 como o início da Década Internacional para Redução dos Desastres Naturais (DIRDN). Essa campanha possuía o objetivo de reduzir as perdas humanas e os danos socioeconômicos nos países em desenvolvimento.

Devido ao compromisso firmado na Resolução 44/236, o Brasil elaborou a primeira Política Nacional de Defesa Civil – PNDC, que estabelecia metas e programas e estava estruturada em quatro fases de gestão: Prevenção, Preparação, Resposta e Reconstrução. E houve também a realização da classificação, tipificação e codificação de desastres, ameaças e riscos que poderiam acometer o país, sendo codificado um total de 154 possíveis desastres.

A Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE), apresenta todas as possíveis ocorrências de desastres e é de fundamental importância na padronização e no registro dos desastres no país. Cada desastre possui um código que deve ser informado quando do preenchimento do Formulário de Identificação de Desastres (FIDE) e dos documentos para solicitação de recursos.

Para o Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres – UNISDR, desastre significa:

[...] uma séria interrupção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade, que causa perdas humanas e/ou importantes impactos ou perdas materiais, econômicas ou ambientais que excedem a capacidade da comunidade ou sociedade afetada de lidar com a situação utilizando seus próprios recursos. (UNISDR, 2009)

Já para Castro o desastre consiste no “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais” (2004, p.47).

Quanto a origem, existem três tipos de desastres: os de origem natural, os de origem antrópica, causados pela intervenção humana e os mistos, nomenclatura que a maioria dos estudiosos preferem pois entendem que os desastres possuem fatores socialmente construídos. Quanto à periodicidade são divididos em: esporádicos, cíclicos ou sazonais. Quanto à evolução são de caráter: súbito ou de evolução aguda e graduais ou de evolução crônica e quanto ao nível são: nível I - de média intensidade ou nível II – de grande intensidade.

Abaixo temos o quadro 1 elaborado por Kill (2016, p.19) com um histórico de desastres de grande repercussão no Brasil:

Quadro 1 -Lista dos desastres com grande repercussão no Brasil entre 1961 e 2015.

ANO	CIDADE / ESTADO	DESASTRE
1961	Niterói / RJ	Incêndio no GranCircus Norte-Americano, mais de 500 mortes (70% de crianças).
1967	Caraguatatuba / SP	Fortes chuvas provocaram grandes enchentes, com 436 mortes. Na época, o maior registro de desastre de origem natural com fatalidades no país.
1984	Cubatão / SP	Vazamento em refinaria de gasolina, provocando mortes e incêndio em mais de 500 moradias do Vilarajo São José.
1987	Goiânia / GO	Contaminação da população com Césio-137, na época o segundo maior acidente radioativo do mundo após Chernobyl em 1986.
2008	Santa Catarina	Fortes chuvas e enchentes com alto índice de fatalidade, devastação e grande mobilização da Defesa Civil nacional.
2010	Alagoas e Pernambuco	Fortes enchentes em 19 municípios com mais de 70 mil desabrigados e 30 mortes.
2010	Niterói / Rio de Janeiro	Deslizamentos de massa no Morro do Bumba, provocando 48 mortes e o soterramento de centenas de casas.
2011	Região Serrana / Rio de Janeiro	Fortes enchentes em 7 cidades. 947 mortes, mais de 500 desaparecidos e milhares de desabrigados. Considerado na época o maior desastre climático da história do país.
2013	Santa Maria / RS	Incêndio na boate Kiss, com 242 mortes e mais de 600 feridos.
2015	Mariana / MG	Rompimento da barragem da mineradora Samarco, provocando avalanche de milhões de m ³ de lama e resíduos, atingindo 2 estados e 39 cidades. O maior acidente no mundo em volume de material despejado por barragens de rejeitos de mineração.

Outros termos bastante usados na conceituação de um desastre são: Ameaça, Vulnerabilidade e Risco. De acordo com o Glossário de Defesa Civil, Estudos de Riscos e Medicina de Desastres, a ameaça consiste em: “ Estimativa de ocorrência e magnitude de um evento adverso, expressa em termos de probabilidade estatística de concretização e da provável magnitude de sua manifestação”. (BRASIL, 1998, p. 25).

A vulnerabilidade compreende: “[...] condição intrínseca ao corpo ou sistema receptor que, em interação com a magnitude do evento ou acidente, define os efeitos adversos, medidos em termos de intensidade dos danos previstos”. (BRASIL, 1998, p. 170). Dutra (2011) traz um quadro com algumas variáveis que podem ser utilizadas para construção de indicadores de vulnerabilidade a desastres.

Quadro 2 -Variáveis para construção de indicadores de vulnerabilidade social a desastres (IVSD).

DIMENSÕES DA VULNERABILIDADE	VARIÁVEIS PARA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE VULNERABILIDADE SOCIAL A DESASTRES (IVSD)
Física	Assentamentos precários em áreas de risco
	Resistência física das moradias
	Condições de acesso e uso das infraestruturas e serviços urbanos
	Acessibilidade
Ambiental	Erosão e deslizamento do solo
	Desmatamento
	Moradias em áreas de preservação
	Moradias em áreas degradadas e de elevado risco
Econômica	Renda
	Desemprego
	Dependência econômica
Social	Perfil do Chefe de Família
	Nº de dependentes a programas sociais
	Grupos Especiais (idosos, crianças, jovens, grávidas, pessoas com deficiências)
	Saúde
Educacional	Escolaridade
	Educação orientada às ações de prevenção e mitigação de desastres naturais
	Acesso aos meios de comunicação
Cultural	Participação do Chefe de Família a atividades de prevenção e mitigação de riscos
	Membros da família que desenvolvem atividades de prevenção e mitigação de riscos
	Programas de rádio comunitária local em ações de prevenção de desastres
	Acomodação diante as atividades de redução de risco
	Baixa percepção de risco
Ideológica	Reação de transferir a causa do desastre a terceiros
	Percepção fatalista sobre desastre
Organizacional	Conselho comunitário atuante nas ações de redução de riscos
	Mobilização e organização coletiva em ações de prevenção e mitigação
	Liderança capacitada para trabalhos de prevenção e redução de riscos
Política	Nível de confiança nas instituições responsáveis em ações de Defesa Civil
	Ações clientelistas que dificultam a organização coletiva na comunidade
Institucional	Instituição de Defesa Civil estruturada dentro da comunidade (NUDEC)
	Estrutura de abrigo dentro ou próximo da comunidade
	Atuação do poder público na comunidade em ações de redução de Riscos de Desastres
Técnica	Técnicas inadequadas de construção de obras de infraestrutura
	Ausência de Cadastro Técnico Multifinalitário
	Ausência de tecnologia de monitoramento, fiscalização e controle
	Ausência de estudos, diagnóstico e mapas de riscos
	Ausência de Plano Diretor de Defesa Civil voltado às áreas de risco
	Ausência de corpo técnico capacitado para ações de Defesa Civil na comunidade

Fonte: Dutra (2011)

Já o Risco consiste na relação entre a ameaça e a vulnerabilidade aos desastres, tendo sua fundamentação numa construção social decorrente da cultura, do conhecimento, das crenças, da percepção e da resiliência da sociedade.

Com a entrada do Século XXI, a Defesa Civil se conceitua como o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas, destinadas a evitar desastres, a minimizar seus impactos para a população e a restabelecer a normalidade social e o escopo de atuação passa para o Gerenciamento dos desastres e a capacitação de agentes locais de Defesa Civil.

Em 23 e 24 de março de 2010 é realizada em Brasília, a 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil - CNDC com o tema “Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária – Por uma Ação Integral e Contínua”, finalizando a mobilização nacional iniciada em outubro de 2009, com a presença de 1177 delegados dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que destacaram a importância do fortalecimento das Defesas Cíveis municipais e aprovaram 104 diretrizes e sete moções, sendo três aprovadas e redigida a Carta Nacional de Defesa Civil com a finalidade de dar cumprimento as diretrizes.

Também no ano de 2010 foi lançada internacionalmente a Campanha Construindo Cidades Resilientes pelo Escritório das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastres – UNISDR/ONU. A Campanha foi instituída dentro das ações do Marco de Hyogo (2005-2015), que se constituiu no instrumento mais importante para a implementação da redução de risco de desastres, adotado pelos países membros da ONU, com o objetivo de aumentar a resiliência das comunidades aos desastres e diminuir as perdas de vidas humanas, bens sociais, econômicos e ambientais.

Em 2015 finaliza o prazo previsto para as ações do Marco de Hyogo e a nível Mundial ocorre a III Conferência Mundial sobre Redução do Risco de Desastres no Japão, onde os países membros adotam o Marco de Sendai (2015-2030), que reformula a Campanha e incorpora novas Diretrizes de ação como: completar a avaliação e revisão da implementação do Marco de Ação de Hyogo, considerar a experiência adquirida com estratégias/instituições e planos regionais e nacionais para a redução do risco de desastres, bem como acordos regionais relevantes no âmbito da implementação do Marco de Hyogo, identificar modalidades de cooperação com base nos compromissos para implementar um quadro pós 2015 para a redução do risco de desastres e determinar modalidades para revisão periódica da implementação deste quadro.

No Brasil a Campanha proposta pela ONU se reestrutura através da atuação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, que busca uma maior coordenação

interfederativa e o alinhamento com as demais Políticas Públicas Federais. O enfoque vem através da elaboração de critérios condicionantes para inscrição dos municípios, a elaboração dos Planos de Contingência e a adesão ao Cartão de Pagamento da Defesa Civil.

A segunda dezena do século trouxe mais inovações na Política Pública de Proteção e Defesa Civil, com a retomada dos princípios de Redução de Desastres, entre as principais ações implementadas estão: a implantação do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, a Construção do Banco de Registros de Desastres, o Mapeamento dos riscos de desastres em todo o país, a Confecção do Atlas Brasileiro de Desastres Naturais, a Aprovação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDC, a implantação do sistema de informações e monitoramento de desastres - S2ID, a reorganização do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC entre outras ações de gestão.

A realização da 2º Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil: “Proteção e Defesa Civil: Novos Paradigmas para o Sistema Nacional” que foi realizada em Brasília de 04 a 07 de novembro de 2014 e teve como objetivo formular propostas para contribuir com o fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e buscou o fortalecimento da cultura de Gestão de riscos e desastres no país com a aprovação de dez Princípios e trinta Diretrizes que devem orientar os paradigmas da área e contou com a participação de 1.639 representantes.

No atual Plano Plurianual (2016-2019), denominado Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil está responsável pela execução do Programa 2040 – Gestão de Riscos e de Desastres e pelos objetivos: 0172 – Aprimorar a coordenação e a gestão das ações de preparação, prevenção, mitigação, resposta e recuperação para a proteção e defesa civil por meio do fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, inclusive pela articulação federativa e internacional e 0174 – Promover ações de resposta para atendimento à população afetada e recuperar cenários atingidos por desastres, especialmente por meio de recursos financeiros, materiais e logísticos, complementares à ação dos Estados e Municípios e a Ação 8348 – Apoio as Obras Preventivas de Desastres.

A seguir discutiremos sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDC, o principal instrumento de gestão dos riscos no país.

3.1 A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDC

A 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil aconteceu em um contexto de mudanças significativas na gestão de riscos no país. Além dos investimentos por parte do Governo Federal, houve a instituição da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDC (Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012).

A Lei nº 12.608, tem sua estrutura dividida em: quatro Capítulos, quatro Seções, trinta e um artigos, treze Parágrafos e oitenta e um Incisos e provocou no Brasil uma discussão ampla entre as três esferas de governo e a sociedade civil com o intuito de fortalecer a abordagem sistêmica das ações de Proteção e Defesa Civil.

De acordo com seu Art. 2º, é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastres e assegurar as condições sociais, econômicas e ambientais para garantir a dignidade da população e a promoção do desenvolvimento sustentável.

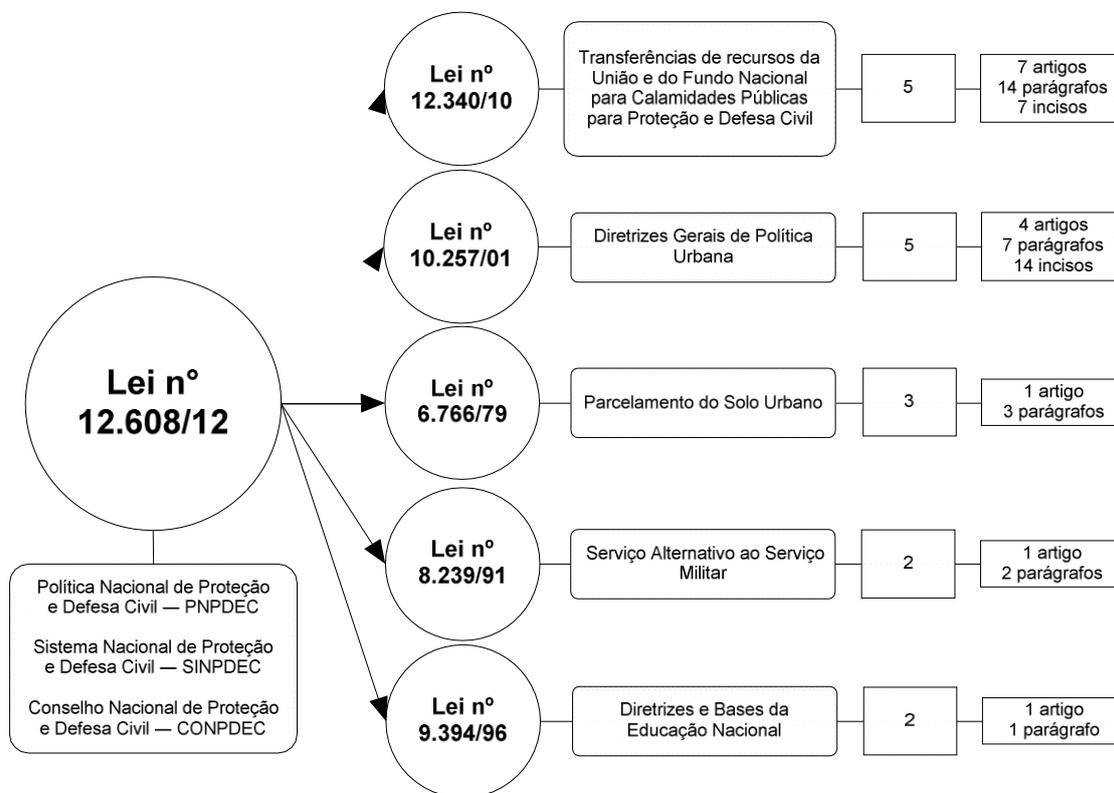
O Governo Federal fica incumbido da Coordenação do Sistema no nível Nacional, promovendo estudos sobre as causalidades e possibilidades de ocorrências de desastres e apoiando os Estados e os municípios no mapeamento dos riscos, nas ações de prevenção, no monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico, na produção de alertas para a população e na instituição de um Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis a deslizamentos e enchentes.

Os estados devem coordenar no nível estadual todas as atribuições da Proteção e Defesa Civil e os municípios devem fiscalizar as áreas de riscos, impedir novas ocupações e elaborar Plano Diretor para a redução de riscos locais.

Para Kill (2016, p. 66),“ [...] como instrumento jurídico, a Lei nº 12.608/12 é um produto agregado resultado de uma extensa rede de processos culturais nos níveis nacional e internacional”.

Quanto a interação da Lei 12.608 com as demais Políticas Públicas, observam-se alterações significativas em outras leis correlacionadas. Especificamente cinco delas de acordo com a Figura 1 de KILL (2016, p.44):

Figura 1 - Intervenção da Lei nº 12.608/12 sobre outras cinco leis brasileiras.



Fonte: Kill (2016).

A PNPDC especifica inovações no trato da questão do risco de desastres e coloca um escopo de atuação amplo para a sociedade quando impulsiona a Integração das Políticas Públicas de Ordenamento Territorial, de Desenvolvimento Urbano, Saúde, Meio Ambiente, Mudanças Climáticas, Gestão de Recursos Hídricos, Geologia, Infraestrutura, Educação, Ciência e Tecnologia e às demais políticas setoriais;

Ocorre também o incentivo a elaboração e implantação dos Planos de Proteção e Defesa Civil nos três níveis de governo; da instituição do Sistema de Informações e Monitoramento de Desastres (S2ID); da busca da profissionalização e a qualificação em caráter permanente dos Agentes de Proteção e Defesa Civil; da elaboração do Cadastro Nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos e por fim orienta a inclusão nos currículos do ensino fundamental e médio dos princípios da Proteção e Defesa Civil e a Educação Ambiental.

A Lei dispõe também sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), que é formado pelos órgãos setoriais cuja atuação se efetiva sob orientação

nacional e é composto pelas entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, pelas entidades públicas e privadas.

A PNPDC descentraliza as responsabilidades entre os entes federados, deixando clara as atribuições para o Sistema Nacional, Estados, Distrito Federal e Municípios. Articulado também o Sistema com as ações dos demais órgãos da sociedade civil organizada como o objetivo de aumentar a resiliência aos desastres. Já Kill ressalta a dificuldade quanto a punições para os entes que não cumprem efetivamente o que estabelece a PNPDC:

A pesquisa documental, com análise funcional da Lei nº 12.608/12 apresenta metacontingências comportamentais incompletas, não descrevendo em seu texto as consequências diretas de reforço ou punição previstas em situações de ‘não cumprimento’, na maior parte das ações dispostas para União, Estados e Municípios. (KILL, 2016, p. 65).

A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEPDEC é o órgão responsável por coordenar as ações de Proteção e Defesa Civil em todo o país e sua atuação tem o objetivo de reduzir o risco de desastres.

Já o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), é o órgão responsável no nível nacional pela Gestão dos Desastres no país e quanto aos procedimentos e critérios para Declaração da Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.

Para dar celeridade ao atendimento em decorrência de desastres esses órgãos formularam modificações no Reconhecimento Federal das situações de anormalidades, instituindo o Formulário de Informações do Desastre (FIDE), em substituição aos Formulários de Avaliação de Danos (AVADAN) e de Notificação Preliminar de Desastre (NOPRED), que foram extintos.

Se instituiu também a Declaração Municipal de Atuação Emergencial (DMATE) e a Declaração Estadual de Atuação Emergencial (DEATE), com o objetivo de desburocratizar as informações e procedimentos em meio as situações de desastres. Todos estes formulários são informatizados e os dados estão disponibilizados no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID).

Também estão armazenados no Banco de Dados os seguintes documentos: Decretos, Parecer do Órgão Municipal de Proteção e Defesa Civil, Relatório Fotográfico com Coordenadas Geográficas, Ofício de Solicitação, Pareceres e a Consequente Portaria de Reconhecimento Federal dependendo do caso. Tudo para melhorar o fluxo e o acesso à informação e reduzir o tempo para o Reconhecimento da Situação de Emergência ou do Estado de Calamidade Pública.

Outra inovação da PNPDC é a mudança no foco da gestão de desastres, pois a Prevenção passa a vigorar como a fase principal para basear todas as ações no país, sem negligenciar a abordagem sistêmica das demais fases do ciclo de Defesa Civil que aumenta de quatro para cinco fases a saber: Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e Recuperação. Todas as fases possuem ações que se complementam na busca da proteção integral da população. A Figura 2 mostra o Ciclo de Gestão em Proteção e Defesa Civil no país elaborado pelo CEPED/UFSC:

Figura 2 - Ciclo de Gestão em Proteção e Defesa Civil.



Fonte: Elaborados pelos autores do Livro Capacitação Básica em Defesa Civil, com base em legislação específica (CEPED/UFSC, 2012).

As ações de Prevenção consistem de acordo com o Decreto 7.257/2010 como:

[...] ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres, por meio da identificação, mapeamento e monitoramento de riscos, ameaças e vulnerabilidades locais, incluindo a capacitação da sociedade em atividades de defesa civil, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração. (BRASIL, 2010, art. 2º).

As ações de Mitigação consistem de acordo com a Estratégia Internacional para Redução de Desastres (EIRD) como: “Medidas estruturais e não estruturais empreendidas

para limitar o impacto adverso das ameaças naturais e tecnológicas, e da degradação ambiental”. (2009, p. 21).

As ações de Preparação são especificadas como:

Atividades e medidas tomadas antecipadamente para assegurar uma resposta eficaz ante o impacto de ameaças, incluindo a emissão oportuna e efetiva de sistemas de alerta antecipado e a evacuação temporal da população, e propriedades da área ameaçada. (EIRD, 2009, p. 24).

As ações de Resposta se constituem na:

Prestação de serviços de emergência e de assistência pública durante ou imediatamente após a ocorrência de um desastre, com o propósito de salvar vidas, reduzir impactos sobre a saúde, garantir a segurança pública e satisfazer necessidades básicas de subsistência da população afetada. (EIRD, 2009, p. 28).

E as ações de Recuperação finalizam o gerenciamento do desastre e se relacionam com:

Decisões e ações tomadas logo após um desastre com o objetivo de restabelecer as condições de vida da comunidade afetada, enquanto se promovem e facilitam, por sua vez, as mudanças necessárias para a redução de desastres. A recuperação é uma oportunidade para desenvolver e aplicar medidas para reduzir o risco de desastres. (EIRD, 2009, p. 26).

A PNPDC especifica os Agentes de Defesa Civil no seu Art. 18 como: os agentes políticos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pela direção superior dos órgãos do SINPDEC; os agentes públicos responsáveis pela coordenação e direção de órgãos ou entidades públicas de Proteção e Defesa Civil; os agentes públicos detentores de cargo, emprego ou função pública, civis ou militares e os agentes voluntários, vinculados a entidades privadas ou prestadores de serviços voluntários que exercem, em caráter suplementar, serviços relacionados à Proteção e Defesa Civil.

Kill reforça a relação entre a PNPDC e os agentes de Defesa Civil quando:

De forma geral, a Lei Federal nº 12.608/12 caracteriza-se como um instrumento jurídico que amplia as redes de interação entre a sociedade e agentes públicos em diversos níveis, buscando aumentar a eficiência das ações governamentais no estabelecimento de políticas de prevenção e gerenciamento de riscos de desastres. (KILL, 2016, p.67).

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil está estruturada através de Diretrizes e Objetivos. As Diretrizes são de acordo com o Art. 4º:

I - atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas;

- II - abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação;
- III - a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres;
- IV - adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água;
- V - planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional;
- VI - participação da sociedade civil. (BRASIL, 2012)

Já os Objetivos visam a proteção e a integridade das populações que habitam áreas de risco. Para isso, propõe uma mudança de cultura, tanto na forma de o governo lidar com os assuntos relacionados à questão do risco e dos desastres, como também na maneira com que a comunidade entende a Defesa Civil. Os Objetivos estão explicitados no Art. 5º e são os seguintes:

- I - reduzir os riscos de desastres;
- II - prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres;
- III - recuperar as áreas afetadas por desastres;
- IV - incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais;
- V - promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil;
- VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;
- VII - promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;
- VIII - monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres;
- IX - produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais;
- X - estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana;
- XI - combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;
- XII - estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro;
- XIII - desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre;
- XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção;
- XV - integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente. (BRASIL, 2012).

Quanto ao financiamento da PNPDC, a ementa da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para execução de ações de resposta e recuperação e o SINPED

defini o montante desses recursos depositado em conta específica mantida pelo ente beneficiado e dispõe ainda sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas.

Quanto ao *Accountability* e o Controle Social a PNPDC, sendo uma legislação flexível, possui um ambiente diversificado tendo os entes federados, os agentes nacionais e internacionais a atribuição de fiscalização e validação da eficiência das ações governamentais e permite também que uma diversidade de órgãos como ONGs, empresas privadas, voluntários e representantes de entidades independentes interajam e participem como agentes promotores e fiscalizadores do estabelecimento das Políticas Públicas de Proteção e gerenciamentos dos desastres em todos os níveis.

A lei também traz nas suas disposições finais temas importantes relativos a: Criação do Sistema de Monitoramento de desastres por meio de base de dados compartilhada em todo o território nacional; a prioridade de relocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco em programas habitacionais nos três níveis de governo; a União poderá manter linha de crédito específica para municípios atingidos por desastres e incentivar os municípios a adotar medidas voltadas ao aumento de oferta de terra urbanizada para habitação de interesse social.

O que se observa claramente com a instituição da PNPDC são os inúmeros desafios para sua colocação em prática, desde sua promulgação os entes federados vêm lidando com diversas dificuldades em sua implementação devido as amplas atribuições e seu diferenciado processo dentro da sociedade. Kill reitera esse discurso quando coloca que:

Diante desse cenário, o complexo sistema legislativo que regulamenta as ações da Defesa Civil no Brasil se desdobra em inúmeros decretos, normas e resoluções regionais (que variam entre os 26 estados e 5.570 municípios). A Lei nº 12.608/12 e suas normatizações derivadas fazem parte do sistema legislativo brasileiro composto por mais de 181 mil leis. Essa extensa ramificação das responsabilidades e interações entre os agentes governamentais também aumenta o desafio no estabelecimento de macrocomportamentos protetivos que possam ser transmitidos culturalmente entre os entes federados e a população civil. (KILL, 2016, p. 66-67).

Outro desafio vivido pelos implementadores da PNPDC é a falta de Regulamentação da Política Pública pela Casa Civil e o Ministério da Integração Nacional, dificultando ainda mais a normatização das ações e objetivos para redução dos riscos, mas apesar de todos os desafios a edição desta Política Pública evidencia as modificações no cenário e o novo patamar de prioridade que este tema vem alcançando na contemporaneidade.

A seguir abordaremos o contexto da Proteção e Defesa Civil no estado de Pernambuco.

3.2 A Coordenadoria de Defesa Civil de Pernambuco – CODECIPE

3.2.1 O contexto da Defesa Civil em Pernambuco

Todos os estados brasileiros possuem um órgão responsável pelas ações de Proteção e Defesa Civil em seus respectivos territórios. Em Pernambuco este órgão é a Coordenadoria de Defesa Civil – CODECIPE, criada pelo Decreto Estadual nº 2.345, de 01.04.1971 como Comissão Estadual de Acompanhamento às Vítimas das Calamidade Públicas, e que no mesmo ano através do Decreto nº 2.372 de 15.06.71 recebeu a nova nomenclatura.

A CODECIPE é responsável pela organização do Sistema de Defesa Civil no nível estadual e pela assistência às pessoas atingidas por fenômenos naturais como secas e inundações. E tem como atribuições a previsão orçamentária para ações de Proteção e Defesa Civil em meios aos sinistros em todo o território do estado, como contrapartida as transferências de recursos da União.

A CODECIPE segue as diretrizes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, atuando juntamente com os municípios de forma sistêmica. De acordo como a PNPDC, em seu artigo Art. 7º é atribuição dos Estados:

I - executar a PNPDC em seu âmbito territorial; II - coordenar as ações do SINPDEC em articulação com a União e os Municípios; III - instituir o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil; IV - identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios; V - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, em articulação com a União e os Municípios; VI - apoiar a União, quando solicitado, no reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública; VII - declarar, quando for o caso, estado de calamidade pública ou situação de emergência; e VIII - apoiar, sempre que necessário, os Municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais. Parágrafo único. O Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil conterá, no mínimo: I - a identificação das bacias hidrográficas com risco de ocorrência de desastres; e II - as diretrizes de ação governamental de proteção e defesa civil no âmbito estadual, em especial no que se refere à implantação da rede de monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das bacias com risco de desastre. (BRASIL, 2012).

Dessa forma, percebe-se que a CODECIPE possui um papel relevante dentro do Sistema de Proteção e Defesa Civil em nível regional, sendo organizadora e articuladora das ações e fortalecendo o sistema dentro de suas atribuições. No próximo capítulo discutiremos a estratégia de Gestão de Riscos da SEDEC Recife.

4 A IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE GESTÃO E REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES – RRD DA SECRETARIA EXECUTIVA DE DEFESA CIVIL DO RECIFE – SEDEC

4.1 O Recife e a busca pela Resiliência aos Riscos de Desastres

O Recife é a capital do estado de Pernambuco e foi fundada em 1537. De acordo com o IBGE possuía no ano de 2010, uma população de 1.537.704 habitantes, sendo estimada para o ano de 2017 uma população de 1.633.697 habitantes, numa área territorial de 218.435 Km² e com densidade demográfica de 7.039,64 hab./Km². A capital faz parte da Região Metropolitana do Recife – RMR, juntamente com os municípios de Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Goiana, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata.

Sua história iniciou-se com as Capitânicas Hereditárias, em 1630 com a chegada dos holandeses houve um grande desenvolvimento econômico devido ao cultivo da cana-de-açúcar e com a expulsão dos mesmos em 1654, o Recife tinha se tornando um entreposto comercial. Em 1848, a cidade já era polo comercial de toda a Região Nordeste, impulsionada por grandes indústrias que se instalaram e modificaram suas atividades comerciais.

Com a urbanização e o crescimento populacional ocorrido pela crise no campo e o êxodo rural, o Recife despontou significativamente na área comercial, principalmente na atividade açucareira, mas a chegada desse contingente populacional do campo para cidade trouxe inúmeras dificuldades como a falta de emprego, de moradia e o aumento da pauperização entre outras.

De acordo com Lima (2012, p.55), “parcela dessa população, constituída particularmente por pobres, passa a habitar uma cidade de frágil economia urbana, e na ausência de alternativas, aloja-se em mocambos”.

As principais dificuldades para a resiliência do Recife se iniciariam a partir da Criação da Liga Social Contra os Mocambos (LSCM) em 1939, quando esta foi oficializada como órgão executor da então política de habitação e ocasionou a expropriação de terras, com a expulsão da população trabalhadora, moradora dos mocambos, dos bairros centrais para áreas com nenhuma condição de moradia, sendo essas áreas os morros, encostas, córregos, mangues e áreas sujeitas a alagamentos. Essa política de “higienização” da cidade, ocasionou um processo de urbanização desordenado, perverso e sem proteção para esse grande contingente populacional.

Essa ocupação desordenada trouxe inúmeros desafios devido a formação de uma cidade não planejada, tendo uma população em situação de pobreza e desigualdade social,

concentrando suas moradias em áreas de risco de acidentes e desastres autoconstruídos pela falta de infraestrutura, de serviços públicos e de políticas públicas.

Essa autoconstrução da cidade, sem orientação e políticas públicas efetivas trouxe inúmeros desafios para a governança, em especial para atual Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, devido as inúmeras dificuldades com o uso e ocupação do solo urbano, com as construções ilegais nas áreas de risco, com a falta de controle urbano e com o aumento dos desastres socioambientais.

A seguir temos a Imagem 1, que corresponde a vista aérea atual da cidade do Recife com suas pontes e suas águas.

Imagem 1 - Imagem aérea do Recife.



Fonte: <http://jconline.ne10.uol.com.br>, (2017).

A geologia da cidade também é bastante complexa, estando situada em uma planície aluvional (fluviomarinha), com ilhas, penínsulas, alagados e manguezais circundados pelos rios Beberibe, Capibaribe, Tejió e braços do Jaboatão e do Pirapama.

Na cidade encontram-se os rios Beberibe e Capibaribe que deságuam no Oceano Atlântico, existe também uma rede de canais e um sistema de drenagem formado por cursos d'água secundários. Esses canais são formados por cursos d'água com os rios Moxotó, Jangadinha, Jiquiá e Jordão e em 2015, a EMLURB – Empresa de Limpeza Urbana iniciou o diagnóstico da drenagem da cidade e identificou a existência de 99 canais. O Recife é uma cidade formada pelas águas, mas essa relação não consegue ser harmônica e equilibrada.

De acordo com FREITAS (2008), o Recife está dividido em três zonas geomorfológicas: a restinga (ambiente litorâneo), que é constituída por uma faixa de terra de

aproximadamente 8 km às margens do Oceano Atlântico; a planície estuarina, que ocupa cerca de metade do município, é área receptora das águas caídas dos morros que a circundam, com altitudes próximas ao nível do mar e o semicírculo dos morros, que variam de 50 a 80 metros; além dos ambientes aquáticos.

A altitude média em relação ao nível do mar é de quatro metros, mas alguns estudiosos falam em áreas da cidade que se localizam a até dois metros abaixo do nível do mar, outra grande problemática para administração dos riscos de desastres no município.

Para FREITAS (2008, p.183), o Recife apresenta clima tropical úmido com pluviosidade significativa na maioria dos meses do ano. A temperatura média anual é de 25.5 °C, a umidade relativa do ar tem média de 80% e a precipitação média anual de 2.450,7 mm. O que coloca as chuvas no centro da discussão sobre a necessidade de proteção e resiliência aos desastres.

Quanto a administração, o Recife se divide em seis regiões político-administrativas (RPAs): Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste e Sul, conforme a Lei Municipal nº 16.293 de 22 de janeiro de 1997. Essas RPAs dividem-se em microrregiões, que agrupam os bairros, no total de 94, instituídos pelo Decreto Municipal de 14.452, de 26 de outubro de 1988.

De acordo com o censo do IBGE (2010), a RPA Sul é a mais populosa, com 382.650 habitantes, já a RPA Centro é a menos populosa, com população de 78.114 habitantes. Neste mesmo censo o bairro mais populoso era Boa Viagem com 122.922 habitantes e o menos populoso era Pau-Ferro com 72 pessoas residentes. Abaixo temos a figura 3 com o perfil dos bairros da Cidade do Recife.

Figura 3 -Perfil dos Bairros da Cidade do Recife.

Subdivisões do Recife		
RPA	Microrregião	Bairros
Centro (1)	1.1	Recife e Santo Amaro
	1.2	Boa Vista, Cabanga, Ilha do Leite, Paissandu, Santo Antônio, São José e Soledade
	1.3	Coelhos e Ilha Joana Bezerra
Norte (2)	2.1	Arruda, Campina do Barreto, Campo Grande, Encruzilhada, Hipódromo, Peixinhos, Ponto de Parada, Rosarinho e Torreão
	2.2	Água Fria, Alto Santa Terezinha, Bomba do Hemetério, Cajueiro, Fundão e Porto da Madeira
	2.3	Beberibe, Dois Unidos e Linha do Tiro
Noroste (3)	3.1	Aflitos, Alto do Mandu, Apipucos, Casa Amarela, Casa Forte, Derby, Dois Irmãos, Espinheiro, Graças, Jaqueira, Monteiro, Parnamirim, Poço da Panela, Santana, Tamarineira e Sítio dos Pintos
	3.2	Alto José Bonifácio, Alto José do Pinho, Mangabeira, Morro da Conceição e Vasco da Gama
	3.3	Brejo da Guabiraba, Brejo do Beberibe, Córrego do Jenipapo, Guabiraba, Macaxeira, Nova Descoberta, Passarinho e Pau Ferro
Oeste (4)	4.1	Cordeiro, Ilha do Retiro, Iputinga, Madalena, Prado, Torre e Zumbi
	4.2	Engenho do Meio e Torrões
	4.3	Caxangá, Cidade Universitária e Várzea
Sudoeste (5)	5.1	Afogados, Bongü, Mangueira, Mustardinha e San Martin
	5.2	Areias, Caçote, Estância e Jiquiá
	5.3	Barro, Coqueiral, Curado, Jardim São Paulo, Sancho, Tejipió e Totó
Sul (6)	6.1	Boa Viagem, Brasília Teimosa, Imbiribeira, Ipsep e Pina
	6.2	Ibura e Jordão
	6.3	Cohab



4.1.1 Um breve relato dos eventos adversos no Recife

As características físico-químicas, geomorfológicas e hidrometeorológicas do território do Recife trazem grandes desafios para busca da resiliência da cidade. As principais alterações são percebidas pela população devido principalmente ao processo de urbanização desordenado, de impermeabilização da cidade, do assoreamento dos rios e canais, de aterramento das áreas alagadas, da falta de cuidados com os resíduos sólidos, do controle urbano deficitário e das questões climáticas e ambientais.

De acordo com a SEDEC, o período chuvoso concentra-se nos meses de Abril à Julho de cada ano (quadra chuvosa), onde se observa o aumento significativo dos eventos adversos ocasionados pelo excesso das águas e onde se encontra a média histórica das chuvas na cidade. Todos os anos a cidade passa por episódios que causam transtornos significativos para população como deslizamentos de encostas, inundações e alagamentos, transtornos para mobilidade urbana, aumento da “migração forçada” que consiste na retirada da população de seu ambiente de convivência e residências como medida protetiva e os consequentes impactos financeiros e sociais.

O Banco de Dados Nacional do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID), utilizado no país desde 2012 pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEPDEC), recebe e armazena informações referentes à ocorrência de desastres e realiza a análise de solicitações de Reconhecimento Federal de Situação de Emergência (SE) e Estado de Calamidade Pública (ECP).

O S2ID foi desenvolvido, de acordo com Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres da Universidade Federal de Santa Catarina (CEPED/UFSC), para qualificar os dados e as informações sobre os desastres, de maneira a fornecer subsídios à gestão de riscos e desastres no país, o sistema agiliza e dá transparência aos processos de comunicação entre os entes federativos.

E o Recife faz parte dessa estrutura de suporte e apoio aos Dados Nacionais sobre desastres e lá encontramos as principais ocorrências na cidade. Entre os eventos adversos que causaram transtornos significativos na vida dos recifenses e entraram nas estatísticas Nacionais estão: Alagamentos, Colapso de Edificações, Corrida de Massa – Solo/Lama, Ciclone – Marés de Tempestades (Ressacas), Deslizamentos de Encostas, Doenças Infecciosas Virais, Enxurradas, Erosão Costeira e Marinha, Incêndios em Aglomerados Residenciais, Inundações, Tempestade Local / Convectiva – Vendaval e Seca/Estiagem.

O que se observa nos dados nacionais são as diversas ocorrências ligadas as águas, a ocorrência das chuvas ou a sua escassez, pois o Recife nos anos de 1993 e 1999 passou por

períodos de estiagem e seca, que são eventos mais propensos para o interior do estado. Se observa ainda que as principais dificuldades estão relacionadas com as precipitações e com o relacionamento da cidade com as águas. Devido a essas dificuldades o Recife está inscrito no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas, processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Todas essas ocorrências também estão relacionadas intrinsecamente com o processo de urbanização da cidade, que teve suas áreas estuarinas, matas e mangues devastados e ocupados desordenadamente; juntamente com às margens dos rios invadidos por palafitas, muitas substituídas atualmente por edifícios através do aumento da especulação imobiliária.

A ocupação dos morros e encostas feita pela população mais pauperizada, sem orientação quanto ao risco, com baixo padrão construtivo, com o uso incorreto do solo, com pouca infraestrutura, ocasionam ainda hoje impactos sociais e ambientais significativos.

Abaixo temos o Quadro 3 que traz um recorte dos dados contidos no S2ID relativos aos principais desastres associados a fenômenos adversos no Recife do ano de 1990 até 2015, último ano informado para ao Banco de Dados Nacional.

Quadro 3 -Histórico dos Desastres associados a fenômenos adversos no Recife.

HISTÓRICO DOS DESASTRES ASSOCIADOS A FENÔMENOS ADVERSOS NO RECIFE -PE				
Data do evento	Código/Município	Estado	Documento	Evento
20/07/1990	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Deslizamentos
28/07/1990	2611606 / Recife	Pernambuco	Portaria	Enxurradas
16/04/1991	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Enxurradas
24/05/1991	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Enxurradas
28/01/1992	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Enxurradas
20/09/1992	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Enxurradas
02/04/1993	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Enxurradas
03/12/1993	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Seca
30/12/1993	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Inundações
21/06/1994	2611606 / Recife	Pernambuco	Portaria	Enxurradas
28/04/1996	2611606 / Recife	Pernambuco	Portaria	Enxurradas
21/09/1996	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Erosão Costeira/Marinha
04/01/1997	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Alagamentos
13/03/1997	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Tempestade Local/Convectiva - Vendaval
12/05/1997	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Deslizamentos
19/05/1997	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Erosão Costeira/Marinha
22/06/1997	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Enxurradas
23/07/1997	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Deslizamentos
19/08/1997	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Ciclones - Marés de Tempestade (Ressacas)
23/09/1997	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Corridas de Massa - Solo/Lama
23/04/1998	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Enxurradas
24/08/1998	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Corridas de Massa - Solo/Lama
22/01/1999	2611606 / Recife	Pernambuco	Portaria	Estiagem
18/07/1999	2611606 / Recife	Pernambuco	Portaria	Estiagem
02/08/2000	2611606 / Recife	Pernambuco	Avadan	Enxurradas
01/06/2005	2611606 / Recife	Pernambuco	Avadan	Deslizamentos
26/06/2006	2611606 / Recife	Pernambuco	Avadan	Colapso de edificações
19/04/2007	2611606 / Recife	Pernambuco	Avadan	Colapso de edificações
19/08/2007	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Deslizamentos
20/01/2008	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Enxurradas
19/06/2008	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Enxurradas
19/04/2010	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Enxurradas
12/06/2012	2611606 / Recife	Pernambuco	Jornal	Alagamentos
04/08/2013	2611606 / Recife	Pernambuco	Fide	Incêndios em aglomerados residenciais
29/11/2015	2611606 / Recife	Pernambuco	Fide	Doenças infecciosas virais
01/12/2015	2611606 / Recife	Pernambuco	Fide	Doenças infecciosas virais

Fonte: S2ID (2018)

Para fortalecer e tentar modificar a condição ambiental e climática que envolve o desenvolvimento do Recife, a cidade aderiu à campanha “Construindo Cidades Resilientes”, lançada no ano de 2010, e coordenada pelo Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres – UNISDR/ONU. A campanha faz parte das ações do Marco de Hyogo, e foi continuada e reformulada com o Marco de Sendai, e embasa a realização de dez passos para o incremento pelas cidades da resiliência a desastres em nível local. De acordo com Suassuna:

O conceito de cidade resiliente da UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction), define a cidade resiliente como aquela: 1. Onde a população participa, decide, planeja junto com as autoridades, tendo em conta suas capacidades e recursos; 2. Possui um administrador público competente e responsável que garanta uma urbanização sustentável com a participação de todos; 3. É onde muitos desastres são evitados em função de que toda sua população vive em residências e bairros providos de infraestrutura adequada (abastecimento de água, saneamento básico, eletricidade, drenagem e estradas em boas condições) e serviços básicos (escolas, coleta de lixo, serviços de emergência). Suas estruturas atendem aos padrões de construção e não geram a necessidade de ocupação desordenada em áreas de encosta, ou sujeitas a inundação. 4. Entende seus riscos e desenvolve um forte trabalho de educação com base nas ameaças e vulnerabilidades a que seus cidadãos estão expostos. 5. Toma medidas de prevenção e preparação a desastres com objetivo de proteger seus bens – pessoas, residências, mobiliários, herança cultural e capital econômico – e está preparada para minimizar perdas físicas e sociais decorrentes de eventos climáticos extremos. 6. Realiza investimentos necessários em redução de riscos e é capaz de se organizar antes, durante e depois de um desastre. 7. Está apta a restabelecer rapidamente seus serviços básicos, bem como retomar sua atividade social, institucional e econômica depois de um desastre. 8. Entende que as mudanças climáticas também devem ser consideradas em seu planejamento urbano. (SUASSUNA, 2014, p. 83).

A reformulação da Campanha “Construindo Cidades Resilientes” tem como escopo a busca por maior coordenação interfederativa e o maior alinhamento com as políticas públicas federais, em relação a gestão dos riscos de desastres. Com isso pretende-se um maior enfoque nos municípios prioritários, a elaboração e fomento de critérios condicionantes aos municípios, a consecução de Planos de Contingência e a adesão ao Cartão de Pagamento da Defesa Civil.

O Recife ao participar da Campanha assumi o compromisso de aumentar a sua resiliência por meio da definição de ações e prioridades na gestão do risco de desastres, o que sugere que seus gestores estão percebendo a necessidade de fomentar a percepção do risco no âmbito local e atuar para sua minimização.

Essa tendência já se apresenta nas legislações municipais como o Plano Diretor do Município, Lei nº 17.511/2008, em sua Seção VIII, que dispõe sobre a Defesa Civil e a Defesa Social, no art. 40 onde coloca que o Sistema de Defesa Civil do Recife tem por finalidade, monitorar e proteger a população, em caráter permanente, das ameaças às condições normais de funcionamento das atividades e da vida na cidade, garantindo o direito natural à vida e à incolumidade.

Estando as ações da Defesa Civil na pauta das questões do Recife e essa pauta buscando a efetivação desta política pública quanto ao aumento da segurança de sua população, a SEDEC desponta na agenda governamental como uma necessidade e um desafio para a governança do município.

4.2 A implantação da Secretaria Executiva de Defesa Civil do Recife - SEDEC

A Secretaria Executiva de Defesa Civil – SEDEC surgiu como Coordenadoria de Defesa Civil do Recife – CODECIR, criada pelo Decreto-lei 13.603 de março de 1986, e funcionava nas dependências da Empresa de Urbanização do Recife – URB. Durante o período do inverno os demais órgãos da Prefeitura cediam funcionários para reforçar a equipe da Comissão e dar respostas as demandas.

A necessidade da modernização da prática da CODECIR surge apenas em 1997, depois do sinistro ocorrido no Córrego do Boleiro, no bairro de Nova Descoberta, Zona Norte do Recife, no dia 29 de abril de 1996, quando após muita chuva, barreiras deslizaram e um cano da Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA estourou, ocasionando doze óbitos entre os moradores da localidade e uma grande comoção na sociedade que exigiu melhorias na atuação da CODECIR.

Houve então uma mobilização dos poderes executivo e legislativo dos municípios da Região Metropolitana para incluir o tema dos morros e encostas na pauta de discussões dos problemas comuns, essa proposta foi iniciada pelo então Prefeito de Camaragibe, João Lemos.

E a entrada da Defesa Civil na pauta política da Região Metropolitana do Recife ocasionou a elaboração de um diagnóstico técnico e um programa municipal, lançado no ano de 2001, a partir da Resolução nº 44/99 que implantou o “Programa Viva o Morro”, com o objetivo de ser ação metropolitana estruturadora de médio e longo prazo, com vista a promover a sustentabilidade ambiental e a ordenação da ocupação na área de morros da RMR, tratando-a como patrimônio natural metropolitano e habitat de uma população considerável (FIDEM, 2003).

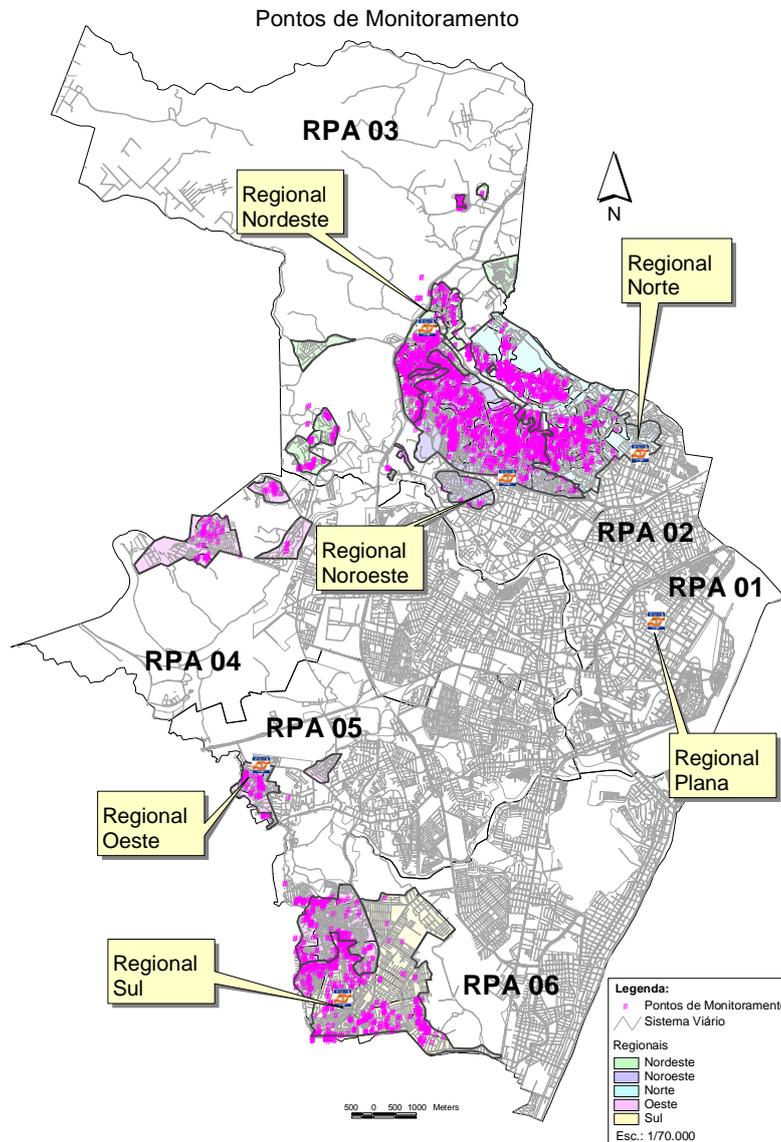
O “Programa Viva o Morro” impulsionou uma modificação significativa no trato das questões relacionadas aos riscos e a emergência de desastres nas cidades da região e entre as ações a serem realizadas estavam: o Diagnóstico Ambiental, Urbanístico e Social dos Morros da Região Metropolitana do Recife - RMR, o Manual de Ocupação dos Morros da RMR, Cursos de Capacitação em Mapeamento de Riscos para agentes de Defesa Civil, o Projeto NUDEC Jovem e a elaboração de mapas de Risco do Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes e Camaragibe.

Já com a criação do “Programa Guarda-Chuva” no Recife, em 21 de março de 2001, houve a integração das políticas setoriais municipais nas ações de Defesa Civil. A CODECIR passa por uma reestruturação, sendo transferida para a Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM, pelo Decreto 18.787, de 09 de março de 2001, passando também a funcionar permanentemente.

No mesmo ano foi criado através do Decreto nº 18.810 de 30 de março de 2001 o Benefício Auxílio Moradia, que autoriza a concessão de benefício eventual a família em situação de vulnerabilidade temporária e desastres. O Auxílio é percebido por família que seja retirada de sua moradia após avaliação técnica devido ao risco ou a ocorrência de sinistro no local e o pagamento só será encerrado quando a família beneficiada for atendida em programa habitacional do município ou quando da ocorrência de outros critérios identificados pelos órgãos competentes, após a transferência orçamentária de recursos a cargo da SEDEC.

Neste período também foi montada pela Prefeitura do Recife a Sede da então CODECIR, as cinco Regionais dos Morros (Norte, Noroeste, Nordeste, Oeste e Sul) e a Regional Plana, que atende a área de planície do município e atualmente incorporou a Gerência de Risco Tecnológico – GART e Produtos Perigosos. Na Figura 4 temos a divisão territorial das Regionais descentralizadas da SEDEC:

Figura 4 - Regionais Descentralizadas da Secretaria Executiva de Defesa Civil – SEDEC.



Fonte: CODECIR (2012)

Essa reestruturação culminou com a realização do primeiro Concurso Público da área, no ano de 2008, com a formação de um corpo de servidores técnicos e multidisciplinar. Houve a criação do Cargo de Analista de Defesa Civil, incluindo profissionais da Arquitetura, Engenharia Civil e Química, Geografia, Geologia, Psicologia, Química Industrial e Serviço Social e também com a inclusão do cargo de Agente Técnico e Operacional, com escolaridade no nível médio e fundamental.

Abaixo observamos também o quadro 4 com os Marcos Legais de implantação do modelo da Defesa Civil do Recife de acordo com Brito (2008):

Quadro 4 -Marcos Legais de implantação do modelo da Defesa Civil do Recife – CODECIR.

ACÇÃO	ANO	INSTRUMENTO	DESCRIÇÃO
TRANSFERÊNCIA DA COMISSÃO DE DEFESA CIVIL PARA A SEPLAM (CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE CONSULTORIA PARA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA GUARDA-CHUVA)	2001	Decreto n° 17.781	Neste momento ocorre a implantação de um Plano de Prevenção Permanente dentro da Comissão de Defesa Civil que passou por uma reestruturação, quando foi transferida para a Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM). Criação da sede da Comissão e mais cinco Estações dos Morros adotando assim, um modelo de atuação descentralizada . A equipe foi ampliada de 14 para 179 funcionários em dias sem chuvas, chegando a 250 em dias de chuva intensa
criação do BENEFICIO DO AUXÍLIO MORADIA	2001	Decreto n° 18.810	Objetivando reverter a realidade crítica em que foram evidenciadas as condições sub-humanas existentes nos abrigos públicos instalados em decorrência dos desastres naturais de anos anteriores;
REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA DA CODECIR	2005	Lei n° 17.108	Reestruturação do quadro administrativo gerencial, ação justificada pelo interesse público do serviço prestado pela Defesa Civil;
CONCURSO PÚBLICO SPPODUA	2008	Decreto n° 17.420	Criação do cargo de Analista e Agente (técnico e operacional) de Defesa Civil , para então compor o quadro técnico funcional definitivo, consolidando um modelo de gerenciamento eficaz.

Fonte: BRITO atall, (2008)

E nos moldes da modificação nacional nas ações de Defesa Civil trazida com a PNPDC, a Prefeitura do Recife no ano de 2013, transforma a Coordenadoria de Defesa Civil - CODECIR em Secretaria Executiva de Defesa Civil – SEDEC, a nova nomenclatura reforça a atuação no enfrentamento das situações de riscos e na gestão dos possíveis sinistros no município.

4.3 Análise de Implementação da Estratégia de Redução de Riscos de Desastres – RRD da SEDEC

Para pensar a Análise de Implementação de uma determinada Política Pública é preciso analisar alguns dos principais elementos constitutivos de sua dinâmica como: as organizações, a gestão, as atribuições, as competências técnicas, os recursos financeiros, humanos e políticos, os atores sociais e as correlações de forças existentes dentro do processo entre outras. De acordo com Secchi, a Análise de Implementação também compreende:

A regulamentação e a desregulamentação, a legalização de processos e aplicação da lei, a implantação de impostos e taxas, subsídios e incentivos fiscais, a prestação direta de serviços públicos, o uso da terceirização do serviço público, prestação pública de serviço de mercado, a informação ao público, campanhas e mobilização social, seguros governamentais, transferências de renda, discriminação seletiva positiva, prêmios e concursos, certificados e selos entre outros instrumentos de Políticas Públicas que podem ser utilizados dependendo dos objetivos da Política Pública (SECCHI, 2013, P. 58-59).

Os processos de Implementação envolvem a construção de arranjos institucionais, que dotam o Estado e conseqüentemente os municípios de capacidades, instrumentos e ações que são coordenados pelos seus diversos atores. A implementação compreende o lócus onde o jogo de poder legitima e executa a ação estatal.

Mas nem todo arranjo institucional constituído é bem sucedido em atingir os objetivos das políticas ou produz a legitimidade necessária para sua implementação enquanto Política Pública. Então necessariamente a dinâmica de implementação de uma Política Pública passa por dificuldades e percalços pois o processo não é algo linear e livre de conflitos.

Os arranjos institucionais não são estáveis e imutáveis, eles mudam constantemente durante a implementação e são também formados pelos atores políticos que são impulsionados pelos vários interesses e valores. Então o desafio para pensar a Análise de Implementação de uma Política Pública é compreender a dinâmica e a configuração desses arranjos institucionais durante o tempo, rastrear a lógica de seu desenvolvimento, entender todas essas relações frente ao ambiente externo que demanda respostas efetivas e eficazes e para a PNPDC, principalmente entender com as relações com o ambiente político, institucional, social e ambiental, conjuntamente com suas características, suas ações e obras chegam as populações afetadas por desastres.

A SEDEC – Recife possui arranjos institucionais diversos, sendo um Sistema que deve trabalhar o risco em todas as suas fases. A Estratégia de Redução de Riscos de Desastres –

RRD está oficializada nos documentos internacionais assumidos pelos países signatários no âmbito da ONU, inclusive o Brasil. Esses compromissos giram em torno da Gestão dos Riscos frente as perspectivas de aumento da intensidade e frequência de eventos extremos, decorrentes principalmente das mudanças climáticas.

De acordo com Suassuna:

O Brasil, como signatário de convenções internacionais tanto no âmbito da redução dos riscos de desastres quanto das adaptações às mudanças climáticas, ratificou os respectivos acordos em duas políticas: a Política Nacional de Mudanças Climáticas, de 2009, e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, de 2012, ambas instituídas por leis federais. Esses compromissos internacionais que geraram modificações no ordenamento jurídico interno, nas esferas nacionais, estaduais e municipais vêm acelerando o processo de mudança institucional e demandando uma reorganização das estruturas públicas, dos instrumentos e dos processos de planejamento e gestão para o efetivo cumprimento das determinações legais. (SUASSUNA, 2014, p 20 -21).

Sabendo que a Análise de Implementação é um processo dinâmico com perspectiva sistêmica e foco na identificação da implantação dos objetivos de uma determinada Política Pública e dos problemas críticos que surgem de diversas naturezas e atrapalham sua implementação como pensado desde o início do ciclo, quando entram na agenda governamental e política.

Então vamos focar nossa Análise de Implementação da Estratégia de Redução do Risco e da aplicação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil pela SEDEC – Recife, objetivando a implementação das Ações, Programas, Projetos e Serviços prestados aos cidadãos e seguindo a análise através dos seguintes arranjos:

- 1- A Organização Institucional da SEDEC;
- 2- Os Equipamentos e Instrumentos de Gestão de RRD;
- 3- Os Programas e Serviços prestados aos cidadãos;
- 4- Os Recursos Humanos;
- 5- Os Recursos Orçamentários;
- 6- A Participação e o Controle Social.

Tudo comparado com o que instituiu a Lei nº 12.608/12, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil que trouxe inovações significativas nos princípios, objetivos e instrumentos de gestão dos riscos de desastres no Brasil, com o propósito de assegurar as condições sociais, econômicas e ambientais adequadas, a garantia de dignidade da população e promoção do desenvolvimento sustentável.

E para os municípios a PNPDC atribui através do seu Art. 8º as seguintes competências:

- I - executar a PNPDEC em âmbito local;
- II - coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados;
- III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;
- IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;
- V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;
- VI - declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;
- VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;
- VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;
- IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;
- X - mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;
- XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;
- XII - promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;
- XIII - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;
- XIV - manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município;
- XV - estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e
- XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres (BRASIL, 2012).

E como competências conjuntas aos três Entes Federados o Art. 9º coloca:

- I - desenvolver cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastre no País;
- II - estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres;
- III - estimular a reorganização do setor produtivo e a reestruturação econômica das áreas atingidas por desastres;
- IV - estabelecer medidas preventivas de segurança contra desastres em escolas e hospitais situados em áreas de risco;
- V - oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil; e
- VI - fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres (BRASIL, 2012).

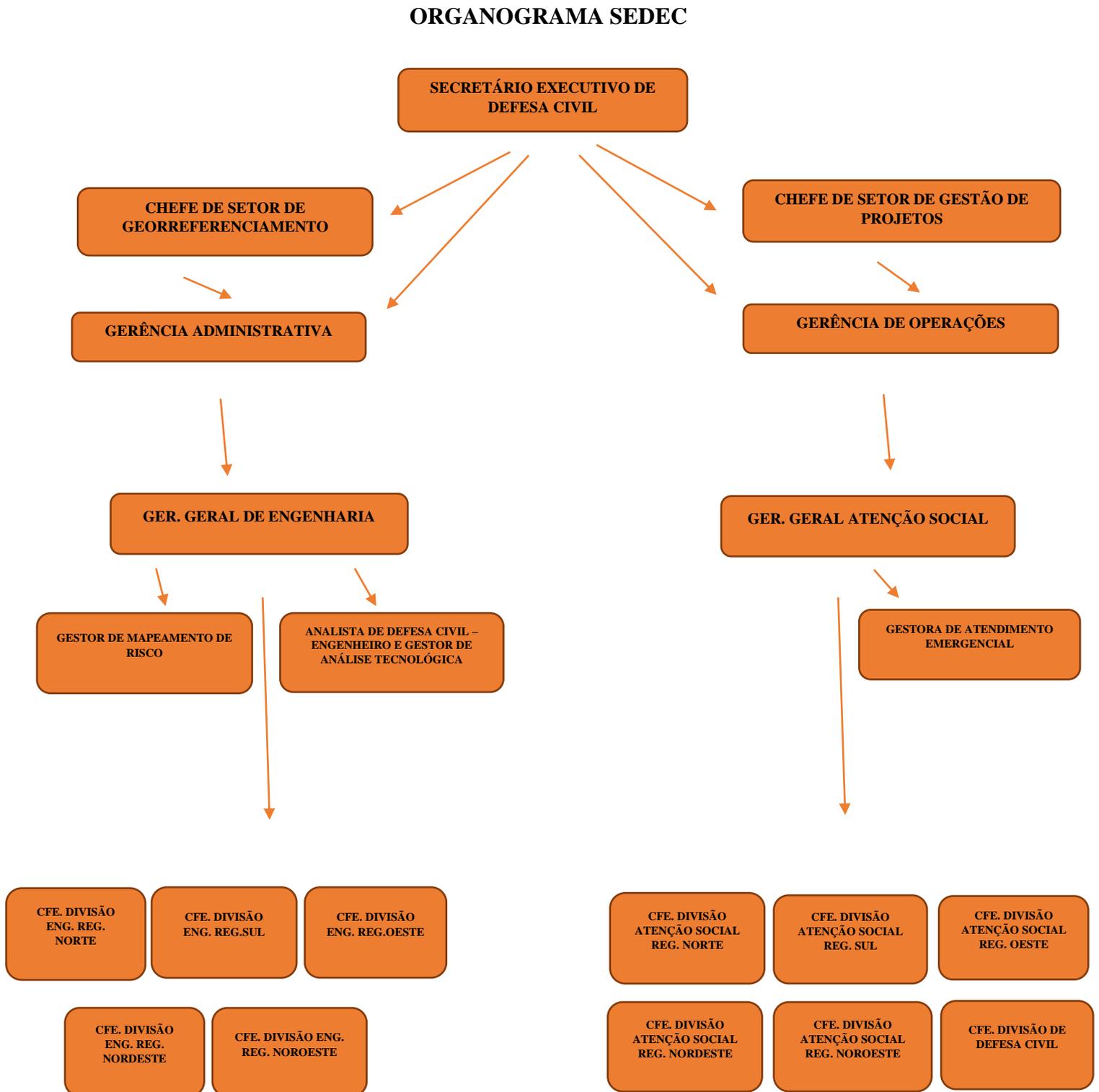
Analisaremos a Estratégia proposta e implementada pela SEDEC pensando no que traz a PNPDC e como a Gestão da SEDEC vem colocando em prática suas atribuições frente ao risco de desastres. E sabendo que a PNPDC atribui para os municípios grandes responsabilidades na construção da Proteção local e comunitária e com isso coloca esse ente como promotor central desta Política Pública sendo assessorado pelos demais entes federativos, mais tendo a primazia da ação na sua esfera. É essa implementação da PNPDC pela SEDEC que pretendemos explicitar, desde sua instituição enquanto Política Pública para Gestão de Risco no Recife.

4.3.1 A Organização Institucional

A Secretaria Executiva de Defesa Civil é o órgão da Prefeitura do Recife responsável pelas ações de Proteção e Defesa Civil, mas a mesma faz parte de um Sistema nos três níveis de governo. E dentro do seu âmbito de atuação, tem primazia para identificar, coordenar e executar a Gestão do Risco de Desastres.

Na estrutura administrativa municipal a SEDEC está ligada a Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos, juntamente com a Emlurb e a URB. O atual Secretário-Executivo da SEDEC é o Coronel do Corpo de Bombeiros Cassio Sinomar Queiroz de Santana, mas a organização estrutural da SEDEC é formada por funcionários em Cargos Comissionados, Função Gratificada, funcionários Concursados e Terceirizados. Abaixo temos a figura 5 com Organograma da SEDEC com a divisão de cargos de chefia e sua forma de administração e gestão.

Figura 5 - Organograma Administrativo da Secretaria Executiva de Defesa Civil.



Fonte: Adaptado de SEDEC (2018)

A Estratégia de Redução de Risco de Desastre - RRD da SEDEC compreende a adoção dos princípios norteadores do “Programa Guarda-Chuva”, que consiste no Modelo de Gestão dos Riscos e Emergências de Desastres através da:

- Defesa Civil Permanente;
- Ação Descentralizada;
- Administração de Proximidade;
- Visão Sistêmica dos Espaços;
- Integração dos Órgãos do Sistema;
- Intervenção Estrutural Continuada;
- Participação Direta da População.

A SEDEC coordena o Sistema Municipal de Proteção e Defesa Civil e deve criar condições para uma articulação interinstitucional com os demais Órgãos Municipais, Estaduais, Nacionais, com o setor privado e com a comunidade como um todo.

Essa articulação interinstitucional é basilar para uma gestão eficaz do risco em todos os níveis, mas é também um processo complexo e penoso, devido as dificuldades das legislações conversarem entre si e das burocracias institucionais se comportarem para buscar a resolução das problemáticas o mais célere possível.

Então mesmo trabalhando no mesmo nível institucional existe as dificuldades de andamento dos processos devido ao status da governança e da responsabilização da gestão com a temática do risco. Isso é sentido no cotidiano da SEDEC quando da necessidade de encaminhamento de processo para os demais órgãos municipais.

De acordo com Chinoy:

Outros autores enxergam em uma instituição um conjunto de normas interligadas, um sistema normativo centralizado em torno de algum tipo de atividade humana ou algum problema importante do homem na sociedade, como proporcionar subsistência e abrigo (propriedade, técnicas de construção, livre empresa), cuidar de crianças ou manter a ordem e a harmonia (CHINOY, 2001, p. 60).

Mesmo existindo instituições sólidas e formuladas de acordo com as necessidades sociais sempre haverá alguma dificuldade de relacionamento, devido a especificidade de cada burocracia e a missão institucional. A SEDEC convive diariamente com essas problemáticas pois compõe um sistema aberto, federalista e multi institucional.

No Recife, as instituições que se relacionam proximamente com a SEDEC formam o Sistema Municipal e possuem diversas funções sociais que vão de órgão municipais,

educacionais, até grupos de voluntários. Para organizar a gestão desses órgãos parceiros convencionou-se a seguinte divisão de acordo com a figura 6:

Figura 6 - Órgãos Parceiros da SEDEC – Recife.



Fonte: SEDEC (2018)

Temos no Sistema a Equipe Base, que corresponde propriamente a SEDEC, a Equipe Ampliada que se caracteriza pelos demais órgãos da administração municipal, os Órgãos de Apoio que correspondem aos órgãos estaduais, as instituições de ensino e Ongs e para finalizar o sistema temos as Equipes de Voluntários formadas principalmente por lideranças comunitárias e os NUPDEC's. E vale ressaltar que esse campo de trabalho nem sempre é harmônico e livre de conflitos, é sim uma construção complexa devido principalmente ao escopo do trabalho da SEDEC.

Quanto a sua articulação federativa a SEDEC - Recife faz parte de Campanhas Internacionais da ONU, como a Campanha das Cidades Resilientes e participa das ações Nacionais junto ao SINDEC, participando da Semana Nacional de Redução de Desastres que acontece na segunda semana do mês de Outubro, no projeto para implantação dos pluviômetros automáticos, na adesão ao Cartão Nacional de Defesa Civil e demais ações de Redução de Risco.

Quanto a sua atuação no Estado de Pernambuco, a SEDEC – Recife, possui um papel primordial, trazendo uma estratégia de RRD que tem surtido efeitos positivos para

Coordenação e Gestão dos Riscos na capital Pernambucana. A interação com a CODECIPE é bastante positiva e várias parceiras são efetivadas neste nível governamental.

A atual Gestão do Risco implementada pela SEDEC tem foco dividido nas cinco fases de ações da Proteção e Defesa Civil, desenvolvendo múltiplas ações, programas e atividades a partir da PNPDC. As ações de Prevenção, Mitigação e Preparação são realizadas permanentemente, pré-desastres e as ações de Resposta e Recuperação são realizadas pós-desastres. A Organização da SEDEC também conta com o Plano Municipal de Redução de Riscos e o Plano de Contingência.

O atual Plano de Trabalho da SEDEC foi construído para promover os seguintes aspectos: Gestão do Risco Permanente, Desenvolvimento Sustentável, Bem Estar Social, Redução de Desastres, Capacidade da Comunidade e Educação Ambiental.

Como estratégia de Redução dos Riscos a SEDEC aplica a metodologia de mapeamento e monitoramento permanente dos riscos de desastres, que consiste na análise da suscetibilidade através da probabilidade de ocorrência de eventos adversos, sendo os Analistas de Engenharia Civil responsáveis por essa avaliação e os Analistas do Serviço Social responsáveis por apresentar as dimensões relativas à vulnerabilidade social aos riscos e desastres. Segundo Guedes:

A metodologia do trabalho consiste na realização de vistorias técnicas durante todo o ano para levantamento de dados em campo, dados esses que serão utilizados como embasamento para qualificar e mapear os riscos encontrados em Baixo, Médio, Alto e Muito Alto (R1, R2, R3 e R4), pelas Equipes das Regionais de Morros e Equipe Plana e basicamente essas equipes são compostas por Analistas com formação em Engenharia Civil e Serviço Social (núcleo básico para realização das Vistorias Técnicas com o consequente mapeamento dos riscos), não deixando os analistas das demais áreas de participarem da classificação dos riscos, sendo realizada multidisciplinar, de acordo com as demandas observadas em área (GUEDES, 2012, p. 32).

A SEDEC convencionou a divisão de seus trabalhos a Equipes específicas, então formou-se a Equipe de Engenharia que é constituída pelos Analista de Defesa Civil com formação em: Arquitetura, Engenharia Civil, Engenharia Química, Geografia, Geologia, Química Industrial e os Técnicos de Engenharia (com formação em Técnico em Edificações e Saneamento).

A Equipe Psicossocial, é formada pelos Analista de Defesa Civil com formação em: Psicologia e Serviço Social. A Equipe Operacional, que é formada pelos Encarregados das ações (que geralmente são Servidores Públicos de carreira) e por funcionários terceirizados,

que realizam os trabalhos de área como a colocação das lonas plásticas e por fim, a Equipe Administrativa, que cuida da área burocrática do órgão.

Quanto a Gestão do Risco no nível territorial a SEDEC dividiu a cidade em Regionais levando em consideração a geografia da cidade que é formada principalmente por Morros, são cinco Regionais de Morros que atendem as ocorrências relacionadas principalmente a deslizamentos de encostas e quedas de muros. E a Regional Plana/GART que atendem a área de planície do município, compreendendo todas as RPAs e GART – Gerência de Análise de Risco Tecnológico, que compreendem atendimento principalmente em questões de alagamentos, vícios construtivos em prédios e incêndios.

A atuação da Regional Plana/GART é diferenciada das Regionais de Morros devido a condição geográfica das localidades e as atribuições específicas de cada equipe. Observando também que a criação de uma Gerência específica para Risco Tecnológico deve-se principalmente pelo crescente aumento desse tipo de desastre, muito ocasionado pelo crescimento urbano desordenado, às migrações internas e a urbanização acelerada sem disponibilidade de serviços públicos essenciais.

Quanto aos usuários a PNPDC não restringe nenhum cidadão do direito à vida segura e proteção e o município deve estar preparado para atender imediatamente qualquer comunidade atingida por desastres e minimizar as perdas materiais, humanas e sociais.

O mais evidente é que a SEDEC incorpora as atribuições da nova Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e passa a gerenciar o risco a partir das fases de Prevenção, Mitigação, Preparação, Resposta e Recuperação, se adaptando com as mudanças na legislação sem maiores dificuldades no dia a dia institucional.

4.3.2 Os Equipamentos e Instrumentos de Gestão de Riscos

Quanto a infraestrutura, a SEDEC possui uma Sede que está localizada na parte central da cidade, o que facilita o acesso e a comunicação dos usuários com o serviço e seis Regionais, que funcionam descentralizadas pelas RPAs (Regiões Políticas Administrativas da Cidade). A divisão entre as Regionais se dá da seguinte forma: cinco Regionais de Morros e uma Regional Plana/GART (Gerência de Análise de Risco Tecnológico).

Abaixo temos o quadro 5 que informa os endereços da SEDEC e suas Regionais.

Quadro 5 -Endereço da SEDEC e suas Regionais.

ENDEREÇO DA SEDEC		
Órgão	Endereço	Contato
SEDEC Base	Rua dos Palmares, 550, Santo Amaro.	(81)33552100/33552115
Regional Norte	Avenida Beberibe, 3847, Porto da Madeira.	33554320
Regional Nordeste	Rua Monte Celeste, 67, Guabiraba.	33556856
Regional Noroeste	Av. Norte Miguel Arraes de Alencar, 5600, Casa Amarela.	33556615
Regional Oeste	Av. Recife, 3587, Areias	33551061/33551064
Regional Sul	Rua Alfredo Eugênio M. de Almeida, 35, Lagoa Encantada.	33556809
Regional Plana	Rua Afonso Pena, 550, Santo Amaro.	33552101

Fonte: Elaboração Própria.

A seguir temos imagens da estrutura física da SEDEC – Base e das seis Regionais Descentralizadas:

Imagens 2 -Estrutura Física da SEDEC – Base.

Fonte: SEDEC (2018)

Imagens 3 - Estrutura Física da Regional Plana/GART.

Fonte: SEDEC (2018).

Imagens 4 - Estrutura Física da Regional Norte.

Fonte: SEDEC (2018).

Imagens 5 - Estrutura Física da Regional Nordeste.

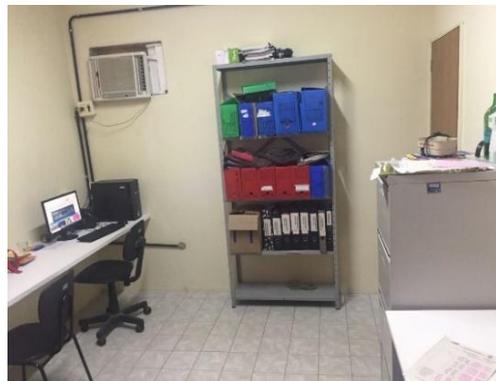
Fonte: SEDEC (2018).

Imagens 6 - Estrutura Física da Regional Noroeste.

Fonte: SEDEC (2018).

Imagens 7 - Estrutura Física da Regional Oeste.

Fonte: SEDEC (2018).

Imagens 8 - Estrutura Física da Regional Sul.

Fonte: SEDEC (2018).

Observamos nas imagens que a estrutura física da SEDEC está consolidada na atuação territorial como base para o atendimento, mas é necessário a realização de melhorias estruturais para manter os serviços com mais qualidade, apesar de conseguir efetivar o serviço, a estrutura física precisa ser pensada para aumentar a eficiência e a gestão qualificada das funções.

A logística para locomoção das equipes em área é realizada com carros e minivans (Kombi, S10, Spin, Amarok e Gol) que oferecem maior espaço interno para transporte do maior número possível de profissionais durante o cotidiano profissional e o atendimento das emergências. Os veículos são identificados para maior reconhecimento em área e para dar segurança aos profissionais nas áreas com maior índice de violência urbana. Abaixo temos a imagem 9 que demonstra um exemplo de veículo utilizado no trabalho em área:

Imagem 9 - Veículo identificado utilizado no trabalho de área da SEDEC.



Fonte: SEDEC (2017).

Os Sistemas Informatizados de Gestão da SEDEC funcionam através da Comunicação do Risco com o uso de contato telefônico 0800 081 3400, onde qualquer cidadão do município pode informar o risco de forma permanente e gratuita.

O Sistema Ágiles é o novo protocolo eletrônico usado pela Prefeitura do Recife e consequentemente pela SEDEC e foi desenvolvido pela Empresa Municipal de Informática (EMPREL) integrando todas as secretarias da PCR. E na SEDEC esse protocolo é aberto ao usuário quando do contato telefônico no 0800, o mesmo recebe um número de processo e tem seu serviço realizado com mais agilidade e controle, pois essas demandas chegam aos gestores das respectivas Regionais que distribuem para os servidores responsáveis pela área.

Na figura 7 temos um exemplo de repasse de informações a população com a propaganda do contato telefônico realizada nas redes sociais.

Figura 7 - Contato Telefônico utilizado para Comunicação do Risco.

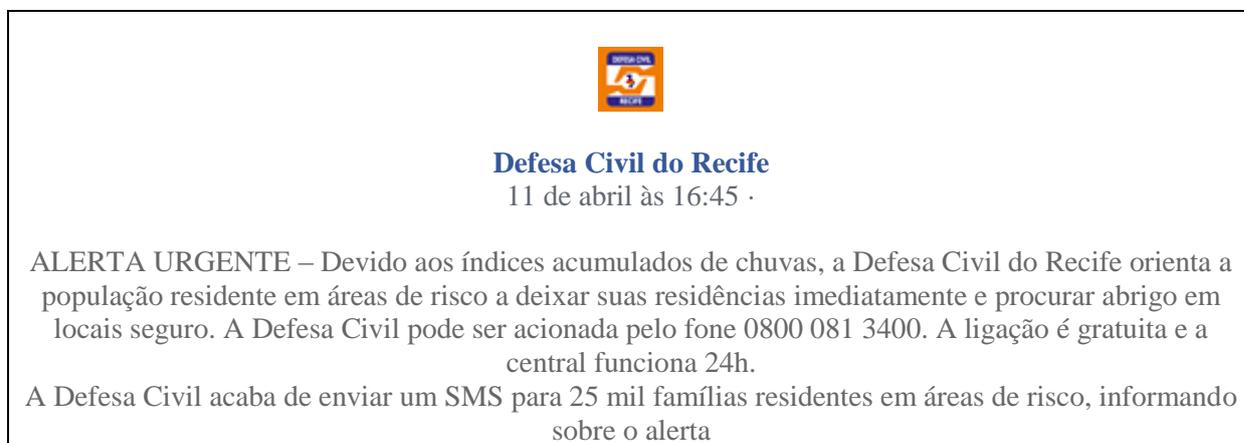


Fonte: SEDEC (2018).

A SEDEC faz uso das Redes Sociais para Comunicar o Risco e trocar informações relevantes com os usuários e existe também o repasse de informações meteorológicas para os moradores de áreas de risco, que são previamente cadastrados, e aceitam receber mensagens de texto – SMS com informações repassadas pela APAC – Agência Pernambucana de Águas e Clima, que é o Órgão do Estado de Pernambuco responsável pelo monitoramento hidrometeorológico.

Esse cadastramento dos usuários para o recebimento da mensagem de texto – SMS é um processo contínuo realizado através do site da Prefeitura do Recife. Nas figuras 8 e 9 temos exemplos de mensagens enviadas para moradores de área de risco do Recife através do SMS e das Redes Sociais.

Figura 8 - Mensagem enviada pela SEDEC através de SMS para Comunicação do Risco a população.



Fonte: SEDEC- SMS (2018).

Figura 9 - Alerta enviado pela SEDEC através das Redes Sociais.



Fonte: SEDEC (2018).

A SEDEC diferente de outros Órgãos de Defesa Civil do país não faz uso de sirenes para alertar a população, pois entende que o alerta para as áreas de risco do Recife usando a tecnologia através de SMS e as redes sociais tem surtido o efeito necessário.

A SEDEC também não faz uso de Radioamadores, mas reconhece que é uma forma de comunicação bastante eficaz, principalmente em meio a Emergência quando as demais tecnologias de comunicação estão inoperantes, mas para realidade do Recife o foco da SEDEC para o alerta e alarme de desastres são o SMS e as tecnologias de informatização para uma comunicação mais célere devido ao perfil das áreas de risco. A Comunicação de Risco é uma atividade primordial para mudança de cultura relativa a percepção do risco de desastres.

Como principais instrumentos de Gestão da SEDEC – Recife, temos a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDC), o Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR), o Plano de Contingência e o Protocolo para Incêndios.

O Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR) consiste no diagnóstico do Risco e contribui para otimizar as ações e recursos na busca da consolidação de investimentos e de indicação das soluções técnicas para morros e alagados. As Ações e Serviços da Defesa Civil dependem de informações sobre o território e suas características de riscos para poder planejar e executar com mais assertividade. Assim, compreender o perfil de risco da cidade do Recife é fundamental.

Durante o ano é realizado um intenso e constante trabalho de mapeamento das áreas susceptíveis a desastres, dando suporte para o planejamento de ações de prevenção e

minimização e muitas dessas informações, tem um foco gerencial, dando base para as tomadas de decisões.

O PMRR serve para nortear as ações e recursos em curto, médio e longo prazo e dá uma visão global dos setores de riscos na estrutura descentralizada da SEDEC.

O Plano de Contingência é um documento voltado para aspectos estratégicos, aborda os programas, ações, objetivos e metas de longo prazo que envolve as fases de gerenciamento de um desastre. No Plano de Contingência consta as atribuições, as prioridades, as medidas essenciais a serem tomadas e os recursos a serem empregados por cada organização.

O Plano de Contingência é elaborado com antecedência, com a participação de todos os órgãos do Sistema Municipal e tem foco nas possíveis ameaças, na organização dos abrigos, na estrutura do socorro às vítimas, nos procedimentos de evacuação, na coleta de donativos, na distribuição dos auxílios entre outras ações voltadas a Resposta aos desastres.

O Protocolo para Incêndios foi elaborado no ano de 2016 pela Regional Plana, que é responsável pelo atendimento aos casos de Incêndio, em parceria com as demais Regionais da SEDEC, esse Protocolo define procedimentos padrões para qualificar e agilizar o atendimento durante a ocorrência.

4.3.3 Os Programas e Serviços implementados pela SEDEC

Sabendo que a principal atribuição do Órgão Municipal de Proteção e Defesa Civil é conhecer e identificar os riscos de desastres no município e a partir deste conhecimento preparar-se para enfrentá-los, com a elaboração de Leis, Planos, Programas e Projetos específicos voltados para prevenção aos riscos de desastres, a SEDEC – Recife formulou sua prática em ações, programas e serviços pré-desastre e pós-desastre.

4.3.3.1 *A Gestão Integrada de Riscos: ações e serviços pré-desastres*

Na Gestão Integrada de Riscos implementada pela SEDEC, as principais ações compreendem as três primeiras fases do ciclo de Defesa Civil, de acordo com a PNPDC, que são a Prevenção, a Mitigação e a Preparação. As fases têm como escopo a antecipação para redução da quantidade e intensidade dos eventos adversos, através do uso de estratégias e ações para diminuir a gravidade das situações de risco, capacitando os cidadãos para busca da resiliência frente aos inúmeros riscos vivenciados.

Abaixo temos o quadro 6 que indica as Ações e Programas desenvolvidos pela SEDEC nas fases de Prevenção, Mitigação e Preparação e temos os quadros 7,8 e 9 com os

Serviços realizados nas fases Pré-desastre, divididos em Equipe de Engenharia, Psicologia, Serviço Social e Operacional.

Quadro 6 - Ações e Programas realizados nas fases Pré-desastre pela SEDEC – Recife.

AÇÕES E PROGRAMAS REALIZADOS NA FASE PRÉ-DESASTRE		
Ação/programa	Descrição	Público-alvo
Vistoria Técnica	Realizada durante o ano para levantamento de dados de risco em campo.	Comunidade
Monitoramento	Ação de mapeamento e gradação de riscos (R1, R2, R3 e R4).	Comunidade
NUPDEC	Núcleo de Proteção e Defesa Civil, Jovem, Comunitário e Escolar.	Jovens, Comunidade e Comunidade Escolar
Programa Auxílio Moradia	Benefício Eventual percebido por família retirada de sua moradia devido ao risco.	Família em Risco Muito Alto - R4
Programa Parceria nos Morros	Intervenções nas áreas de riscos através da orientação técnica, disponibilização de material de construção e mão-de obra comunitária.	Comunidade
Simulado em Escola e Comunidade	Exercício prático que mobiliza escola e comunidade para dar respostas eficazes aos sinistros.	Comunidade Escolar e Comunidade em geral
Ação Informativa Porta a Porta	Consiste na visita as residências em áreas de risco para orientação sobre medidas preventivas e práticas seguras.	Comunidade
Ação Educativa nas Escolas	Ação realizada nas escolas para prevenção e orientação quanto aos riscos de desastres.	Comunidade Escolar

Fonte: Elaboração Própria.

Quadro 7 - Serviços realizados nas fases Pré-desastre pela Equipe de Engenharia.

SERVIÇOS REALIZADOS NAS FASES PRÉ-DESASTRES PELA EQUIPE DE ENGENHARIA
Serviços da Equipe de Engenharia
1- Análise visual estrutural
2- Encaminhamento aos órgãos parceiros do Sistema
3- Encaminhamento para capinação de área de risco
4- Encaminhamento para corte de árvore em risco
5- Encaminhamento para demolição de imóvel em risco
6- Encaminhamento para colocação de placas de identificação de risco
7- Encaminhamento para colocação de lonas plásticas
8- Encaminhamento para colocação de Geomanta
9- Encaminhamento para limpeza de canaletas
10- Encaminhamento para remoção de resto de vegetação
11- Encaminhamento para remoção de entulho
12- Encaminhamento para roçagem em área de risco
13- Identificação de obra irregular em área de risco
14- Mapeamento de área de risco
15- Notificação de situação de risco
16- Orientação para inclusão de família no Benefício Auxílio Moradia

Fonte: Elaboração Própria

Quadro 8 - Serviços realizados nas fases Pré-desastre pela Equipe de Psicologia e Serviço Social.

SERVIÇOS REALIZADOS NAS FASES PRÉ-DESASTRES PELA EQUIPE DE PSICOLOGIA E SERVIÇO SOCIAL
Serviços da Equipe de Psicologia e Serviço Social
1- Análise de Processos
2- Análise de Projetos
3- Atendimento Psicológico
4- Atendimento Social
5- Ação contra o Aedes Aegypti
6- Cadastro de Identificação Social
7- Inclusão de família no Benefício Auxílio Moradia
8- Remoção de família para abrigo ou casa de parente
9- Visita Domiciliar
10- Visita Institucional

Fonte: Elaboração Própria.

Quadro 9 - Serviços realizados nas fases Pré-desastre pela Equipe Operacional.

SERVIÇOS REALIZADOS NAS FASES PRÉ-DESASTRES PELA EQUIPE OPERACIONAL
Serviços da Equipe Operacional
1- Auxílio na realização de demolição de imóveis em risco
2- Auxílio na retirada de famílias de área de risco
3- Auxílio na limpeza de canaletas
4- Auxílio no Programa Parceria nos Morros
5- Capinação
6- Colocação de Lonas Plásticas
7- Colocação de placas de identificação de risco
8- Corte de árvores em risco
9- Poda de árvores em risco
10- Remoção de entulho de deslizamentos e demais eventos adversos
11- Remoção de restos de vegetação
12- Roçagem em área de risco

Fonte: Elaboração Própria.

4.3.3.2 *A Gestão Integrada de Riscos: ações e serviços pós-desastres*

As fases pós-desastre compreendem a Resposta e a Recuperação dos cenários atingidos por eventos adversos e são ações de socorro e assistência imediatamente após o desastre, na busca da recuperação do local e da resiliência da comunidade que passou pelo evento. E na prática da SEDEC as ações e programas efetivados pós-desastres estão informados no quadro 10 e os Serviços realizados na fase pós-desastre estão divididos nos três quadros 11,12 e 13 por equipe específica de atendimento.

Quadro 10 - Ações e Programas realizados nas Fases Pós-desastre pela SEDEC – Recife.

AÇÕES E PROGRAMAS REALIZADOS NAS FASES PÓS-DESASTRE		
Ação/programa	Descrição	Público-alvo
Vistoria Técnica	Realizada durante o ano para levantamento de dados de risco em campo e atendimento comunitário.	Comunidade
Monitoramento	Ação de mapeamento e gradação de risco (R1, R2, R3 e R4) pós-desastre.	Comunidade
Programa Auxílio Moradia	Benefício percebido por família retirada de sua moradia devido ao risco ou ocorrência de desastre.	Família em Risco Muito Alto - R4
Programa Parceria nos Morros	Intervenções nas áreas de riscos através da orientação técnica, disponibilização de material de construção e mão de obra comunitária.	Comunidade

Fonte: Elaboração Própria.

Quadro 11 - Serviços realizados nas Fases Pós-desastre pela Equipe de Engenharia.

SERVIÇOS REALIZADOS NAS FASES PÓS-DESASTRE PELA EQUIPE DE ENGENHARIA
Serviços da Equipe de Engenharia
1- Análise visual estrutural
2- Encaminhamento para órgãos parceiros
3- Encaminhamento para capinação
4- Encaminhamento para colocação de lona plástica
5- Encaminhamento para colocação de placa de identificação de área de risco
6- Encaminhamento para corte de árvore em risco
7- Encaminhamento para limpeza de canaleta
8- Encaminhamento para remoção de entulho proveniente de sinistro
9- Encaminhamento para remoção de resto de vegetação
10- Encaminhamento para roçagem
11- Identificação de obra irregular
12- Mapeamento de área de risco
13- Notificação de situação de risco
14- Orientação para inclusão de família no Benefício Auxílio Moradia

Fonte: Elaboração Própria.

Quadro 12 - Serviços realizados nas Fases Pós-desastre pela Equipe de Psicologia e Serviço Social.

SERVIÇOS REALIZADOS NAS FASES PÓS-DESASTRE PELA EQUIPE DE PSICOLOGIA E SERVIÇO SOCIAL
Serviços da Equipe de Psicologia e Serviço Social
1- Acompanhamento Social das famílias e vítimas de sinistro
2- Atendimento Psicológico
3- Atendimento Social
4- Cadastro de Identificação Social
5- Distribuição de cestas básicas
6- Distribuição de Cobertores
7- Distribuição de colchões
8- Distribuição de produtos de higiene
9- Encaminhamento para órgãos do Sistema
10- Inclusão de família no Benefício Auxílio Moradia
11- Remoção de família para abrigo, casa de parente ou imóvel alugado
12- Visita Domiciliar
13- Visita Institucional

Fonte: Elaboração Própria.

Quadro 13 - Serviços realizados nas Fases Pós-desastre pela Equipe Operacional.

SERVIÇOS REALIZADOS NAS FASES PÓS-DESASTRE PELA EQUIPE OPERACIONAL
Serviços da Equipe Operacional
1- Auxílio na limpeza de canaletas
2- Auxílio na realização de demolição de imóveis em risco
3- Auxílio na retirada de famílias de área de risco
4- Auxílio no Programa Parceria nos Morros
5- Capinação
6- Colocação de Lona Plástica
7- Colocação de placas de identificação de risco
8- Corte de árvore em risco
9- Poda de árvores em risco
10- Remoção de entulho de deslizamentos e demais eventos adversos
11- Remoção de restos de vegetação
12- Roçagem

Fonte: Elaboração Própria.

A seguir temos imagens de ações e serviços realizadas pela SEDEC:

Imagem 10 - Vistoria Técnica realizada pela Gerência de Análise de Risco Tecnológico - GART em prédios.



Fonte: SEDEC.

Imagem 11 - NUPDEC Escolar realizado na Escola Municipal Octávio de Meira Lins.



Fonte: SEDEC (2018).

Imagem 12 - Recadastramento dos Beneficiários do Programa Auxílio Moradia realizado nos meses de março a maio de 2018.



Fonte: SEDEC (2018).

Imagem 13 - Obra realizada pelo Programa Parceria nos Morros na Regional Noroeste no Alto Jardim Progresso em Nova Descoberta.



Fonte: SEDEC (2014).

Imagem 14 - Simulado de Preparação para Evacuação realizado na Escola Municipal Octávio de Meira Lins.



Fonte: SEDEC (2018).

Imagem 15 - Simulado de Preparação para Desastres em localidade.



Fonte: SEDEC(2012).

Imagem 16 - Ação Informativa Porta a Porta realizada no Bairro da Macaxeira.



Fonte: SEDEC (2018).

Imagem 17 - Ação Educativa realizada na Escola Santa Maria.



Fonte: SEDEC (2018).

Imagem 18 - Colocação de Lona Plástica como medida preventiva pela Equipe Operacional.



Fonte: SEDEC (2018).

Imagem 19 - Área com Geomanta.

Fonte: SEDEC (2017).

4.3.4 Os Recursos Humanos

Fazendo a SEDEC parte de um Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, a quantidade e especificidade de Recursos Humanos é bastante diversa. A SEDEC consegue lidar com essa diversidade através do Plano de Contingência, que é o instrumento que especifica cada atribuição durante o período chuvoso.

Mas durante o período de normalidade a SEDEC possui um quadro permanente, oriundo do Concurso Público realizado no ano de 2008 e de Servidores em Cargo Comissionado, Função Remunerada e Terceirizados. A seguir temos a tabela 1 que indica o quantitativo de Servidores de acordo com o vínculo empregatício na SEDEC.

Tabela 1 - Vínculos Empregatícios estabelecidos com a SEDEC.

VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS ESTABELECIDOS COM A SEDEC	
Tipos de vínculos empregatícios	Quantidade de servidores
Estatutário	58
Cargo Comissionado	49
Função Gratificada	5
Servidores cedidos a SEDEC	31
TOTAL	143

Fonte: SEDEC (2018)

O Servidor Público é a pessoa física que presta serviços ao estado e as entidades da administração indireta, com vínculo empregatício e relação Estatutária. Sua remuneração é paga pelos cofres públicos e integra o quadro da administração direta, autarquia ou Fundação Pública, ocupando cargo público.

Os Servidores Públicos em Cargo Comissionado e Função Gratificada são especificados na CF, no Art. 37, V:

V- as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (CF, art. 37, V).

As diferenças entre os cargos públicos é que o Cargo em Comissão pode ser ocupado por Servidor Ativo do quadro, sendo obrigatório cumprir um percentual desse Cargo com os Servidores de Carreira e pode ser preenchido também por trabalhadores não efetivos no serviço público.

Já a Função de Confiança, Comissionada ou Gratificada só é preenchida por Servidores efetivos, com livre nomeação e exoneração pela autoridade competente. O Servidor com Função Gratificada tem um acréscimo salarial. A Função de Confiança é instituída quando não se justifica a criação do Cargo Comissionado e podemos destacar que ambos, Cargo Comissionado e a Função Gratificada são destinados para exercer funções de direção, chefia e assessoramento.

Observamos na Tabela que o quantitativo de Servidores Estatutários é bastante aproximado aos de Cargos Comissionados, o que evidencia duas possibilidades, uma delas seria a defasagem no número de Servidores incluídos pelo Concurso Público, o que poderia ser resolvido com a realização de um novo certame, pois o primeiro concurso foi realizado a dez anos em 2008, e que a Gestão por inúmeros motivos, tem criado um número excessivo de Cargos Comissionados dentro da SEDEC.

O número de Servidores cedidos a SEDEC também chama atenção por se aproximar da quantidade de Cargos Comissionados e Estatutários. A seguir temos a tabela 2, que exemplifica o quantitativo de Servidores cedidos para SEDEC e seus Órgãos de origem na Administração Pública e no setor privado:

Tabela 2 - Órgãos que cedem Servidores para a SEDEC.

SECRETARIA EXECUTIVA DE DEFESA CIVIL DO RECIFE	
Órgãos que cedem Servidores para SEDEC	Quantidade de Servidores
Colmeia Arquitetura e Engenharia	2
Empresa de Limpeza Urbana - Emlurb	1
RPL Engenharia e Serviços Ltda	3
Secretaria Executiva de Controle Urbano - SECON	9
SOLL Serviços, Obras e Locações Ltda	2
Autarquia de Urbanização do Recife - URB	14
TOTAL	31

Fonte: SEDEC (2018).

Para entender o trabalho da SEDEC é preciso compreender como se forma seu quadro de Recursos Humanos e suas funções. Abaixo temos as tabelas 3 e 4 que informam os cargos existentes e o quantitativo de profissionais.

Tabela3 - Cadastro dos Servidores da SEDEC I.

CADASTRO DOS SERVIDORES DA SEDEC I	
Cargo/função	Quantidade
Agente Administrativo	3
Agente Operacional	8
Analista de Defesa Civil Arquitetura	11
Analista de Defesa Civil Assistente Social	25
Analista de Defesa Civil Engenharia Civil	14
Analista de Defesa Civil Engenharia Química	1
Analista de Defesa Civil Geografia	3
Analista de Defesa Civil Geologia	2
Analista de Defesa Civil Psicologia	5
Apoio Operacional	1
Assistente Técnico Administrativo e Serviços	6
Assistente Administrativo	2
Assistente de Defesa Civil	2
Assistente Social	2
Assistente Técnico	2
Assistente Técnico Administrativo	1
Assistente Técnico de Defesa Civil	1
Assistente Técnico e Social	1
Assistente Técnico II	1
Contínuo	1
Encarregado	1
Engenharia Ambiental	1
Engenharia Civil	1
Gerente Geral de Atenção Social	1
Gerente Setorial de Operação de Emergência	1
Gerente Setorial de Mapeamento de Risco	1
Motorista	2
Secretário Executivo de Defesa Civil	1
Servente de Limpeza	1
Socióloga	1
Técnico de Manutenção	1
Telefonista	1
TOTAL	105

Fonte: SEDEC (2018).

Tabela 4 - Cadastro dos Servidores da SEDEC II.**CADASTRO DOS SERVIDORES DA SEDEC II**

Cargo/função	Quantidade
Chefe de Divisão de Acompanhamento Social de Benefícios Sociais	1
Chefe de Divisão de Acompanhamento de Projetos de Parceria com a comunidade	1
Chefe de Análise Tecnológica	1
Chefe de Atenção Social da Regional Nordeste	1
Chefe de Atenção Social da Regional Norte	1
Chefe de Atenção Social da Regional Noroeste	1
Chefe de Atenção Social da Regional Oeste	1
Chefe de Atenção Social da Regional Sul	1
Chefe de Divisão de Engenharia da Regional Sul	1
Chefe de Divisão de Logística	1
Chefe de Divisão de Mapeamento de Risco	1
Chefe de Divisão de Projetos	1
Chefe de Divisão de Projetos de Engenharia da Regional Nordeste	1
Chefe de Divisão de Projetos de Engenharia da Regional Noroeste	1
Chefe de Divisão de Projetos de engenharia da Regional Norte	1
Chefe de Divisão de Projetos de Engenharia da Regional Oeste	1
Chefe de Divisão de Projetos de Engenharia da Regional Plana	1
Chefe de Divisão de Projetos de Engenharia da Regional Sul	1
Chefe de Divisão Técnica de Engenharia da Regional Nordeste	1
Chefe de Divisão Técnica de Engenharia da Regional Noroeste	1
Chefe de Divisão Técnica de Engenharia da Regional Norte	1
Chefe de Divisão Técnica de Engenharia da Regional Oeste	1
Chefe de Divisão Técnica de Engenharia da Regional Plana	1
Chefe de Divisão Técnica de Engenharia da Regional Sul	1
Chefe de Setor de Atendimento Emergencial	1
Chefe de Setor de Gestão de Projetos	1
Chefe de Setor de Produtos Perigosos	1
Chefe do Setor da Atenção Básica da Regional Plana	1
Chefe do Setor da Atenção Básica da Regional Sul	1
Chefe do Setor de Acompanhamento de Benefícios Sociais	1
Chefe do Setor de Atenção Social da Regional Nordeste	1
Chefe do Setor de Atenção Social da Regional Norte	2
Chefe do Setor de Atenção Social da Regional Oeste	1
Chefe do Setor de Atenção Social da Regional Plana	1
Chefe do Setor de Atenção Social da Regional Sul	1
Chefe do Setor de Georreferenciamento	1
Chefe do Setor de Vitorias	1
TOTAL	38

Fonte: SEDEC (2018)

E necessário especificar que esses Servidores trabalham durante o ano e que no Período de Alerta esse número aumenta consideravelmente devido a necessidade de um maior atendimento à população e o cumprimento do Plano de Contingência. Inclusive no período chuvoso (Abril a Julho) convencionou-se a impossibilidade de pedido de Férias para os Servidores, que gozam seu direito nos demais meses do ano.

Os Servidores da SEDEC cumprem suas atribuições nos seguintes locais de trabalho: na Base e nas Seis Regionais Descentralizadas. Como a SEDEC funciona permanentemente existe um Plantão realizado na Base durante todo o ano, nos fins de semana e feriados, e durante o inverno as Regionais abrem até o sábado para atender o aumento da demanda. Temos a Tabela 5 que informa o quantitativo de Servidores e sua Lotações dentro da infraestrutura da SEDEC:

Tabela 5 - Lotação dos Servidores da SEDEC.

LOTAÇÃO DOS SERVIDORES DA SEDEC	
Locais de trabalho	Quantidade
Base Gabinete	3
Base GARA	2
Base GGAS	5
Base GGE	5
Base Recepção	2
Base Setor Administrativo	4
Base Setor de Operações	9
Base TI	1
Regional Nordeste	16
Regional Noroeste	19
Regional Norte	15
Regional Oeste	17
Regional Plana/GART	22
Regional Sul	16
TOTAL	136

Fonte: SEDEC (2018)

Como de praxe na Administração Pública existem alguns Servidores que são cedidos para outros Órgãos do Serviço Público, é o que esclarece a tabela 6, o quantitativo de Servidores cedidos pela SEDEC para outras instituições e seu órgão de Lotação.

Tabela 6 - Lotação dos Servidores cedidos para demais órgãos da Administração Pública.

SECRETARIA EXECUTIVA DE DEFESA CIVIL DO RECIFE	
LOTAÇÃO DOS SERVIDORES CEDIDOS PARA DEMAIS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO	
Locais de trabalho	Quantidade
Governo do Estado de Pernambuco	1
Ministério Público de Pernambuco - MPPE	1
Secretaria da Mulher	1
Secretaria de Meio Ambiente	1
Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano - SEMOC	1
Secretaria de Saúde	1
URB - Diretoria de Obras	1
TOTAL	7

Fonte: SEDEC (2018)

Na Constituição Federal a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes obedece aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Os agentes da SEDEC devem seguir esses princípios em meios as possíveis adversidades do escopo do órgão.

As dificuldades para realização do trabalho são inúmeras, pois lidar com os processos naturais agora modificados pela ação humana requer muito preparo e resiliência das equipes de Servidores.

São inúmeros os desafios para pensar a relação entre a Coordenação da SEDEC, os agentes executores e as demandas cotidianas para a implementação da PNPDC, entre essas questões podemos citar:

- 1- Os Protocolos e controles existentes são determinantes e suficientes para gerar a Coordenação das Ações;
- 2- Os burocratas de nível de rua alteram a PNPDC na relação com os usuários;
- 3- A discricionariedade existe na prática cotidiana da SEDEC;
- 4- A remuneração é consistente com as responsabilidades e atribuições;
- 5- As questões reivindicatórias da categoria são atendidas, atualmente a luta é pela aprovação do PCCV (Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos);
- 6- Existe capacitação continuada dos profissionais;
- 7- A questão política influência nas atribuições e no planejamento e Gestão dos Serviços;
- 8- Existe conflitos entre a Coordenação e a autonomia dos Agentes de Defesa Civil impedindo a aplicação e customização de novas práticas para Redução dos Riscos.

Essas e outras dificuldades podem ser encontradas no cotidiano de qualquer Instituição Pública e precisam de ordenação para manter as ações e serviços em pleno funcionamento. Cada uma dessas questões merecem uma avaliação aprofundada, contudo não foram trabalhadas especificamente na nossa análise, mas entendemos que merecem ser colocadas devido à importância para realização do trabalho cotidiano desse quadro profissional e para nosso conhecimento é significativo pois demonstra a aproximação as questões da categoria de Agentes de Defesa Civil.

Para os gestores do município também se impôs modificações significativas nas práticas administrativas, através da maior responsabilização nas ações de Prevenção, o que traz a necessidade de mais planejamento para garantir a efetivação do direito a uma vida segura. A Gestão Sustentável se coloca na agenda local e exige práticas e instrumentos que reconheçam os riscos, as possíveis situações de perigo e as vulnerabilidades sociais aos desastres na busca de construção de uma sociedade verdadeiramente resiliente frente às inúmeras mudanças climáticas e seus consequentes riscos.

4.3.5 Os Recursos Orçamentários

A autoadministração é praticada no Brasil e a autonomia administrativa é desenvolvida pelo Poder Executivo Municipal, que tem como atribuição a prestação de serviços de interesse local e autonomia financeira para decretar seus tributos e aplicar suas rendas. A Política Pública de Proteção e Defesa Civil não foge a essa regra e juntamente com as demais Políticas vem demandando um quantitativo significativo de recursos em todos os níveis federativos.

Essa autonomia local é fundamentada na Constituição Federal, no Art. 18 e Art. 34:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: c) autonomia municipal (CF 88).

O município tem autonomia constitucional para se autogovernar e cada vez mais é demandado diante de muitos problemas que necessitam de mecanismos mais eficazes para manter as cidades seguras. A tendência contemporânea versa o atendimento aos interesses da população, como o direito ao bem estar urbano, a defesa do meio ambiente e a proteção quanto aos riscos, tudo convergindo, para uma melhor qualidade de vida das populações.

No Recife a SEDEC tem autonomia financeira para as ações de Redução e Gestão de Desastres, com dotações planejadas dentro do Orçamento Público, que é regulamentado pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O PPA é elaborado no segundo ano do mandato do gestor e dura até o primeiro mandato subsequente, ele tem duração de quatro anos. A LDO determina metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente e orienta a elaboração da LOA, a LOA desdobra-se em programas, projetos e atividades, definido as fontes das receitas e as alocações das despesas previstas na LDO e a LRF é uma Lei complementar que visa impor o controle dos gastos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, condicionando-os à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos.

Nas leis orçamentárias do Recife existem previsões para ações de Proteção e Defesa Civil que envolvem o Controle Urbano, a urbanização de áreas de risco, a melhoria da Defesa Civil, a contenção de encostas, a drenagem urbana, a habitação, programas para remoção de pessoas em área de risco, dentre outras.

Na gestão municipal as Secretarias responsáveis pela previsão e disponibilização desses recursos para SEDEC são: Secretaria de Finanças, a Secretaria de Planejamento, Administração e Gestão de Pessoas e Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos a quem a SEDEC está integrada dentro da Administração Municipal. Abaixo temos a Tabela 7 com o total anual de recursos despendido pela PCR com a SEDEC de 2012 a 2017.

Tabela 7 - Despesa por Elemento – SEDEC.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS - SEPLAG	
Diretoria Executiva de Orçamento do Município	
Total Anual da Despesa por Elemento - SEDEC	Total Anual
Ano 2012	13.751.000
Ano 2013	14.689.500
Ano 2014	13.290.000
Ano 2015	26.990.000
Ano 2016	53.199.000
Ano 2017	21.999.000

Fonte: SEPLAG (2018).

Observando os dados anuais colhidos no Portal da Transparência da PCR, notamos que as despesas com a SEDEC são quantias análogas, mas alguns valores divergem

significativamente como no ano de 2016 que o gasto anual duplicou com a SEDEC em relação ao ano de 2015, o segundo ano em valor de investimentos na Política.

Notamos também que o ano de 2017 teve uma diminuição significativa no valor despendido com a SEDEC, em comparação aos anos de 2015 e 2016. Essa oscilação nos recursos exige do órgão um constante balanço para manter suas metas, ações e serviços.

No Recife não existe um Fundo Municipal específico para as ações de Gestão e Redução dos riscos de Desastres, apesar de ser pauta discutidas nas duas Conferências Municipais de Proteção e Defesa Civil.

Tendo a necessidade de recursos para contingência devido a Emergência de Desastres ocasionado por Eventos Extremos a SEDEC conta com recursos do Estado de Pernambuco e da União como específica o Caderno de Orientações: Transferências obrigatórias do Ministério da Integração Nacional via Secretaria de Defesa Civil (2011):

“ O aporte de Recursos Federais para execução de ações pós-desastre pode ser feito tanto mediante transferência voluntária como por meio de transferência obrigatória de recursos. O que diferencia a aplicabilidade de uma modalidade da outra é o momento da solicitação de recursos. A transferência obrigatória deve ser requerida dentro do prazo estipulado pela Lei 12.340/2010”.

É importante citar que a Lei 12.340/2010 previa a possibilidade de transferência obrigatória de recursos da União apenas para situações de Resposta e Recuperação e que não se exigia estudos técnicos, nem prestação de contas rigorosas, com a entrada em vigor da Lei 12.608/12, foi incluída a possibilidade de transferências obrigatórias também para as ações de Prevenção, que antes eram possíveis apenas por meio de convênios.

Então a PNPDC, inclui uma série de novas responsabilidades para o órgão local relativa a recebimento de recursos, no sentido da elaboração de estudos técnicos, perícias e prestação de contas, principalmente para as ações de Prevenção e Reconstrução.

A transferência de Recursos Nacionais também se condiciona a Decretação de Situação de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP) pelo Município, a partir da avaliação da intensidade do impacto do desastre para o município é o que leva os prefeitos a classificarem o prejuízo gerado para a população e a infraestrutura local.

A SEDEC também está habilitada ao uso do Cartão de Pagamento da Defesa Civil (CPDC), que é o meio exclusivo para execução de recursos para a Resposta, através de ações de socorro, assistenciais as vítimas e restabelecimento de serviços essenciais em meio a um desastre.

Então observamos que na SEDEC existe a previsão de recursos para ações de Gestão e Redução de desastres, inclusive existe despesas municipais com projetos e ações, mas devemos reforçar que nossa análise não entrou no mérito quantitativo dos recursos destinados para as ações da SEDEC nas cinco fases de implementação da PNPDC, mas na existência de Orçamento Municipal voltado para área, o que evidencia uma responsabilidade da Gestão com a problemática dos Riscos e com a construção da Resiliência Comunitária.

4.3.6 A Participação e o Controle Social

Em todo o mundo, a Defesa Civil se organiza em Sistema abertos com a participação dos governos em todos os níveis e da população, na busca da realização das ações preventivas e de respostas aos desastres, através do princípio da Defesa Comunitária, que prima pela organização e preparação da população frente aos Desastres.

A governança local para Redução de Risco tem que contar com o aparato governamental em todo os níveis de governo, com o setor público e principalmente com a coletividade da população, que tem papel primordial na Redução dos riscos e no enfrentamento as questões de Desastres. Essa relação de cooperação governamental nas Políticas Públicas é colocada por Silva e Bassi:

A governança inclui vários processos de tomada de decisão e envolve diversos atores sociais, não apenas o setor público, mas também o setor privado e as organizações não governamentais. “Para o desenvolvimento e implantação de políticas públicas tanto a coletividade quanto o poder público são considerados importantes agentes de políticas públicas” (SILVA e BASSI, 2012, p.18).

A Participação na SEDEC se dá por meio dos NUPDEC (Comunitário, Escolar e Jovem), e pelas Lideranças Comunitárias, esses são os meios de participação dos usuários mais efetivos no cotidiano da SEDEC. Os NUPDEC são formados com o objetivo de estimular a população a percepção do risco, a interpretação da realidade local e a construção de uma comunidade mais segura e resiliente, reforça-se nos NUPDEC a conservação do meio ambiente e a prevenção aos desastres.

Os NUPDECs e as Lideranças Comunitárias são voluntários que contribuem principalmente para Comunicação dos Riscos de Desastres e não atuam efetivamente no trabalho cotidiano da SEDEC, esse trabalho é realizado pelos Agentes de Defesa Civil, mas os mesmos são chamados a ação na prevenção e resposta aos desastres, sensibilizando as comunidades para práticas seguras em procedimentos com reuniões comunitárias, solicitação de colocação de Lonas Plásticas, informações relativas a ocupação em áreas de risco,

participação em Simulados de Preparação para Desastres nas Escolas e alguns trabalhos assistenciais, entre outras atividades.

Mas esse canal de Comunicação de Riscos entre voluntários, população e SEDEC consta das obrigações municipais, de acordo com a PNPDC em seu Cap. IX, Art.8º: “manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres”.

Compete ainda aos municípios manter a União e o Estado informados sobre as ocorrências de Desastres em seu território, fazendo uso do Sistema S2ID, que é o banco de dados oficial do país. E essa comunicação deve ser realizada entre todos os órgãos da administração Municipal. Só a participação conjunta pode manter o trabalho efetivo e eficaz.

Outra forma de participação eficaz dentro do processo político é a criação de Conselhos, mas dentro da estratégia da SEDEC não existe Conselho Municipal de Proteção e Defesa Civil, mesmo sendo colocado na pauta da II Conferência Municipal de Proteção e Defesa Civil a necessidade de sua criação, o mesmo não foi instituído. A inexistência de Órgãos Colegiados, com função deliberativa ou mesmo consultiva, que reúnam representantes da Administração Pública e da sociedade de forma paritária e que participe do processo decisório enfraquece consideravelmente a gestão dos riscos, comprometendo a participação popular.

Outra forma de participação é através das Conferências, a SEDEC já realizou duas Conferências Municipais de Proteção e Defesa Civil, muito provocado pela congruência com as Conferências Nacionais. Já as Audiências Públicas que são espaços de debates e cobrança das ações são utilizadas pela população. Os espaços como Fórum de Debate e Roda de Discursão são poucos utilizados na prática da SEDEC.

Na Administração Pública, os institutos de participação popular encontram-se relacionados com a Gestão Democrática do Estado, então observamos que existe muito a aperfeiçoar quanto a participação e o Controle Social nas ações da SEDEC. Por ser uma jovem instituição dentro da organização municipal, a SEDEC precisa efetivar mais e melhor a participação, pois a lógica é de construção de um Sistema de Proteção, a partir da percepção e Redução dos Riscos fundamentado na resiliência comunitária, que deve ser construída no coletivo, e sem participação de qualidade e *Accountability*, uma cultura de prevenção não pode ser elaborada.

No capítulo seguinte temos o resultado da análise de indicadores das Ações, Programas, Projetos e Serviços da SEDEC.

5 RESULTADO DA ANÁLISE DE INDICADORES DAS AÇÕES, PROGRAMAS, PROJETOS, SERVIÇOS E OCORRÊNCIAS NOTIFICADAS E REALIZADAS PELA SEDEC ENTRE OS ANOS 2013 A 2017

O foco da nossa análise de Implementação da PNPDC pela SEDEC, em linhas gerais, priorizou a gestão e execução das Ações, Programas, Projetos e Serviços disponibilizados aos cidadãos, como também as principais ocorrências de risco registradas e atendidas pela SEDEC entre os anos de 2013 a 2017. Objetivamos o aspecto operacional da Estratégia de Gestão e Redução do Risco da SEDEC, através da mensuração das atividades, a partir da particularidade do período temporal.

Tivemos algumas dificuldades quanto a nossa Base de Dados – TOA (Tabela de Ocorrência Anual), pois a mesma não unifica todos os dados existentes no cotidiano da SEDEC, como os dados do Programa Parceria nos Morros, que até o ano de 2016 era administrado pela Colmeia Arquitetura e Engenharia em parceria com a SEDEC, mas que passou para a administração e execução da SEDEC em 2017, no entanto não houve tempo hábil para que os dados existentes e os novos dados construídos entrassem na TOA.

Dificuldade também compartilhada com os dados do Programa Auxílio Moradia, que não são disponibilizados na TOA, possuindo uma base própria e concomitante a nossa pesquisa ocorreu o Recadastramento dos beneficiários do Programa, com a consequente renovação da base de dados, então decidimos que a sua análise naquele momento não traria a realidade do Programa, devido as modificações significativas ocorridas com o Recadastramento e a consequente defasagem nos dados. Este é o primeiro processo de Recadastramento ocorrido na vigência da Lei 12.608/12.

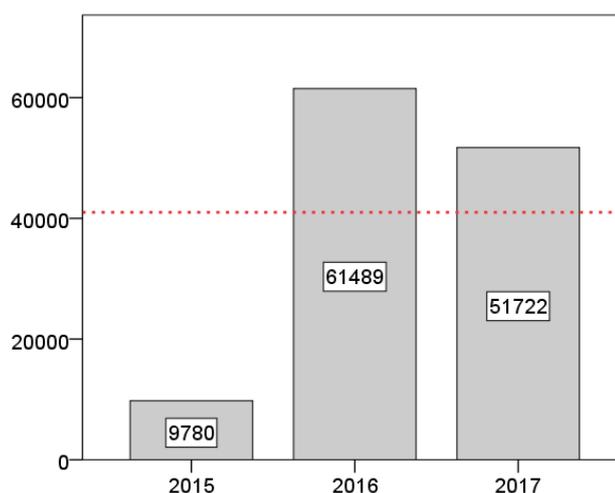
Então nossa análise da Implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil pela Estratégia de Gestão e Redução de Riscos da SEDEC enfatizou os dados disponibilizados na TOA e que tivessem registro em pelo menos três dos cinco anos pesquisados, o que nos ajudou a normatizar os principais dados do processo de trabalho do Órgão.

A seguir temos os Resultados obtidos na análise dos Indicadores das Ações, Programas, Projetos e Serviços disponibilizados a população e as principais ocorrências registradas e atendidas pela SEDEC nos anos de 2013 a 2017. Iniciamos com a análise da gradação dos Riscos em R1, R2, R3 e R4.

5.1 Resultado da análise de Mapeamento e Gradação dos Riscos de Desastres

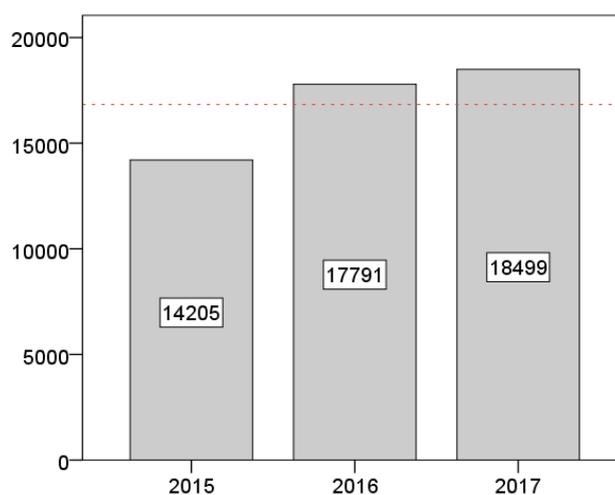
O mapeamento dos Riscos é dividido em quanto fases: R1 (Risco Baixo), R2 (Risco Médio), R3 (Risco Alto) e R4 (Risco Muito), de acordo com a análise da Equipe Técnica que avalia a suscetibilidade e a vulnerabilidade aos Desastres. A gradação dos riscos orienta os encaminhamentos realizados pela SEDEC. A TOA disponibiliza a totalização dos Riscos a partir do ano de 2015, os anos de 2013 e 2014 não constam na Tabela, então fizemos a análise dos demais anos devido a importância da informação para pensar a implementação da Gestão do Risco.

Gráfico 1 - R1 (Risco Baixo)



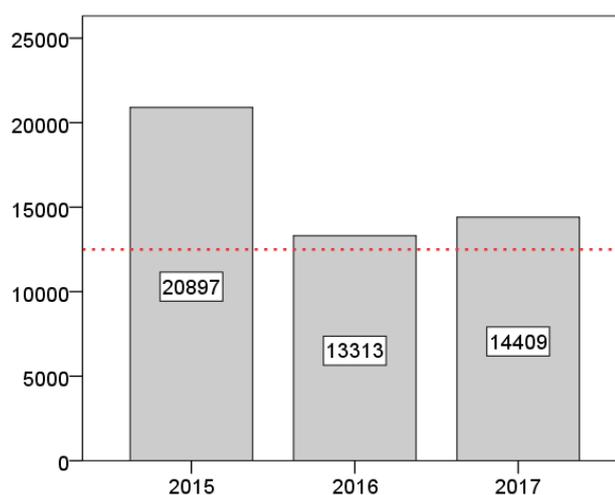
Fonte: Elaboração Própria.

O Gráfico 1 apresenta o quantitativo de R1 (Risco Baixo), os mesmos são relativos a situações problemas que demandam monitoramento e ações preventivas da SEDEC. Observamos que os números aumentam significativamente no ano de 2016 e apresentam uma leve queda no ano de 2017, a média anual é de 40.997. Esse aumento nos números de R1 demonstra claramente o acréscimo nas práticas de mapeamento dos riscos no cotidiano institucional da SEDEC.

Gráfico 2 - R2 (Risco Médio)

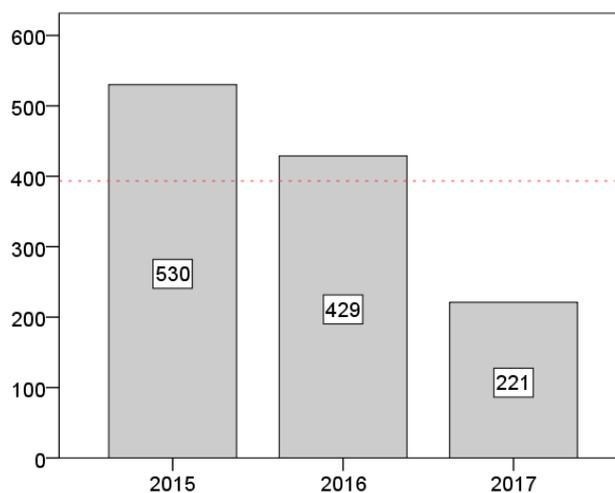
Fonte: Elaboração Própria.

O Gráfico 2 traz a totalização de R2 (Risco Médio), onde temos um aditamento nos números de situações problemas nos anos estudados. O ano de 2017 apresenta o dobro de casos de R2 em relação ao ano de 2015. Observamos então um aumento substancial de casos em um curto período de tempo e com média anual de 16.831,7.

Gráfico 3 - R3 (Risco Alto)

Fonte: Elaboração Própria.

Em relação ao R3 (Risco Alto), o gráfico especifica um decréscimo entre os anos de 2015 e 2016, Já no ano de 2017 temos um breve aumento nos casos de R3. A média anual corresponde a 16.206,3.

Gráfico 4 - R4 (Risco Muito Alto)

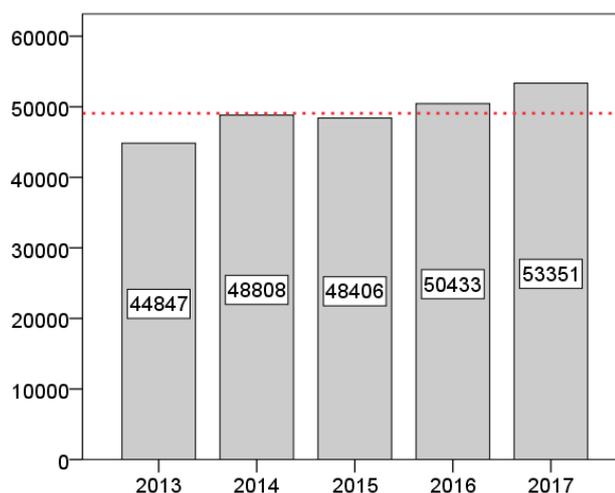
Fonte: Elaboração Própria.

Já os dados de R4 (Risco Muito Alto) demonstram o decréscimo nas totalizações, evidenciando a redução das áreas mais complexas quanto a possibilidade de ocorrências adversas com vítimas e perdas materiais. Mas observamos que o quantitativo ainda é bastante significativo, constando no ano de 2017 a manutenção de 221 casos de convivência latente com a possibilidade iminente do desastre. A média anual corresponde a 393,4.

5.2 Resultados da análise dos Indicadores das Ações, Programas e Projetos realizados pela SEDEC

Esta seção apresenta os resultados da análise dos Indicadores das Ações, Programas e Projetos realizados pela SEDEC.

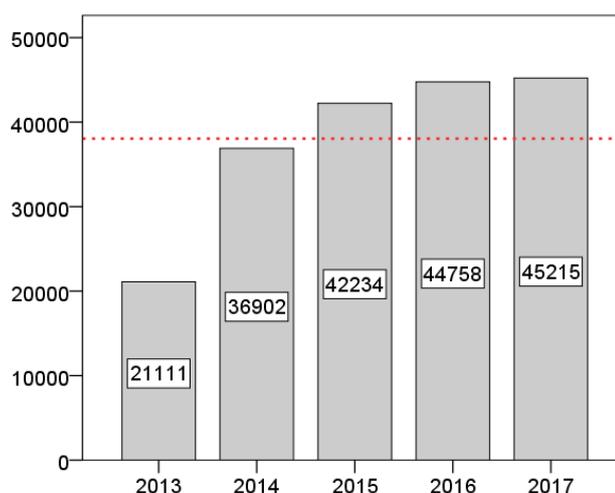
Gráfico 5 - Vitorias Técnicas realizadas pela SEDEC.



Fonte: Elaboração Própria.

O gráfico 5 apresenta o quantitativo de Vitorias Técnicas realizadas de 2013 a 2017, onde observamos um crescente na quantidade de metas de Vitorias realizadas, o que indica também o aumento do levantamento de dados de risco em campo, sendo esse o objetivo fundamental das Vitorias e a média entre os anos analisados corresponde a 49.169 Vitorias realizadas.

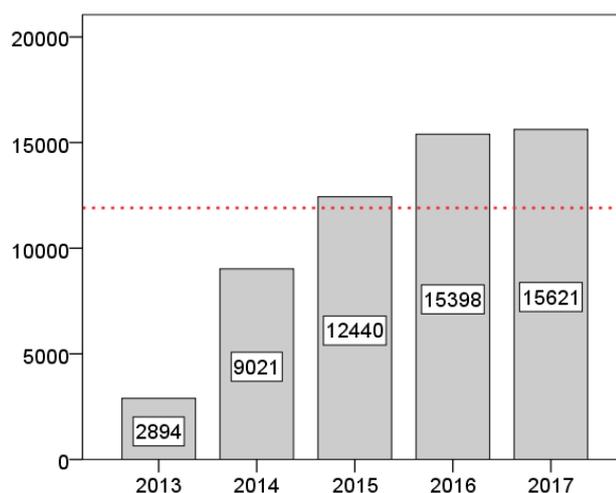
Gráfico 6 - Monitoramento realizado pela SEDEC.



Fonte: Elaboração Própria.

O gráfico 6 traz o quantitativo de Monitoramento e novamente observamos um aumento significativo nos números, tendo sido executado mais que o dobro de ações no ano de 2017 em relação ao ano de 2013. O que possibilita afirmar um aumento significativo no mapeamento dos riscos de desastres, devido ao aumento no número de Monitoramentos realizados. A média anual é de 38.044 ações de Monitoramento.

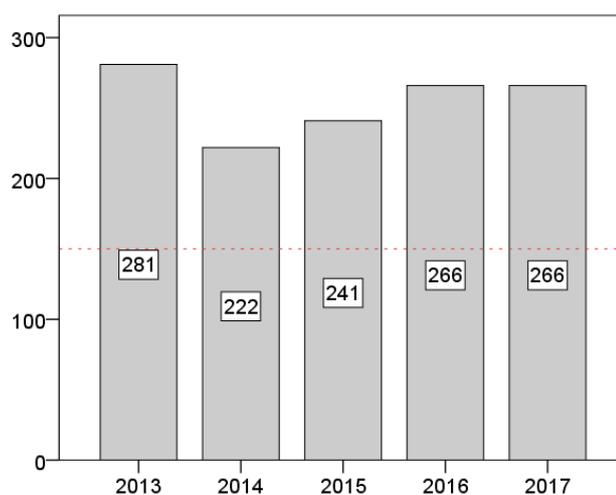
Gráfico 7 - Ação Informativa Porta a Porta.



Fonte: Elaboração Própria.

A Ação Informativa Porta a Porta apresentou um crescente nos números em todos os anos estudados. Demonstrando um sucessivo aumento neste tipo de prática preventiva dentro da Gestão dos Riscos da SEDEC. A média anual corresponde a 11.704,8 ações.

Gráfico 8 - Ação Educativa nas Escolas.



Fonte: Elaboração Própria.

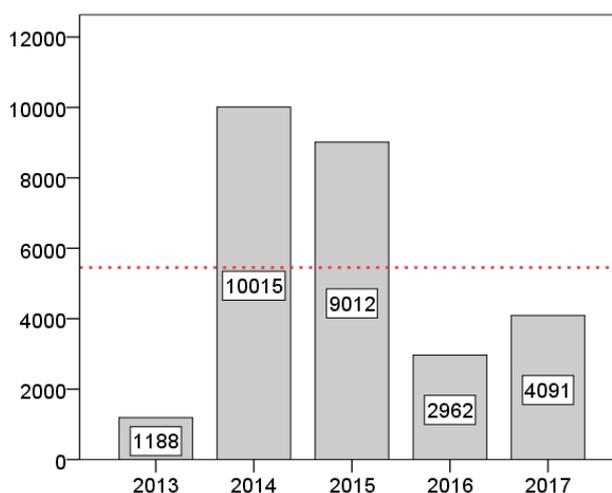
Os números das Ações Educativas nas Escolas durante os anos estudados tiveram totalizações semelhantes e o que surpreende é a totalização do ano de 2013, que apresentou o maior número de ações realizadas, no total de 281. Os demais anos continuaram com quantitativos graduais e os anos de 2016/2017 mantiveram os mesmos quantitativos de ações. A média anual dessa ação é de 255,2.

Em relação aos números das Ações, Programas e Projetos analisados observamos um aumento gradual em todas as atividades da SEDEC, o que demonstra uma prática efetiva dentro da Estratégia de Gestão e Redução dos Riscos.

5.3 Resultados da análise dos Indicadores dos Serviços realizados pela SEDEC

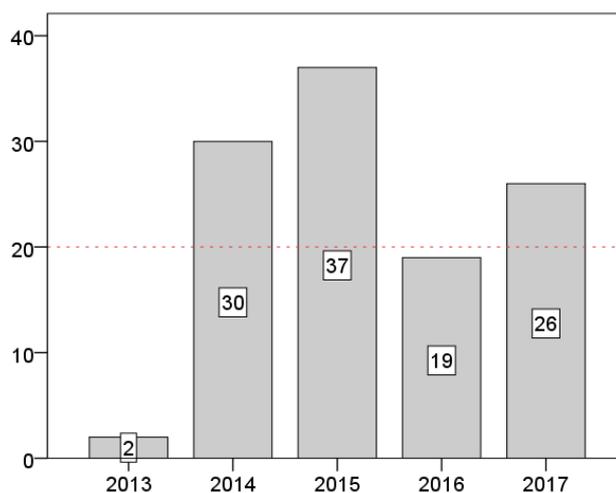
A seguir temos os resultados da análise de Indicadores dos Serviços realizados pela SEDEC.

Gráfico 9 - Análise Visual Estrutural.



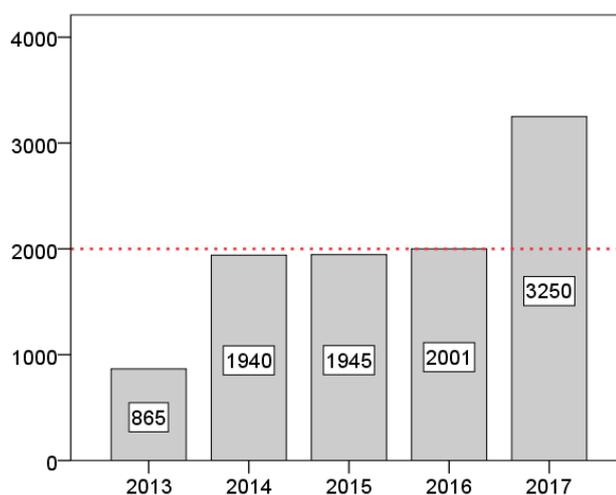
Fonte: Elaboração Própria.

A Análise Visual Estrutural teve no ano de 2014 o maior quantitativo de realizações e durante os demais anos pesquisados ela vem oscilando nos seus números, mas é uma prática constante no cotidiano institucional. A média anual é de 5.453,6.

Gráfico 10 - Atendimento Psicológico.

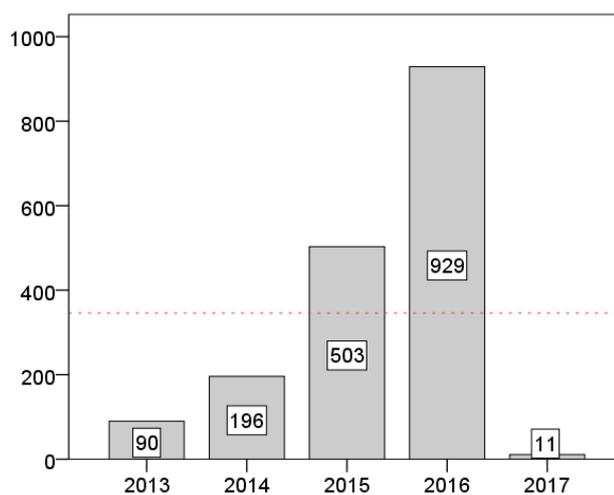
Fonte: Elaboração Própria.

Os números de Atendimento Psicológico também apresentaram aumento nas totalizações, observamos então uma pequena queda no padrão no ano de 2016, mas no ano 2017 temos novamente um leve aumento, entretanto esses quantitativos totais são bastante equivalentes. A média anual é de 22,8 Atendimentos Psicológicos.

Gráfico 11 - Atendimento Social.

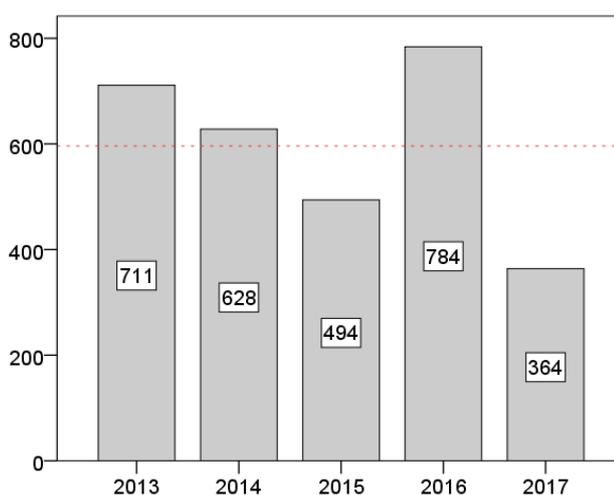
Fonte: Elaboração Própria.

Os números de Atendimento Social tiveram aumento em todos os anos estudados de acordo com o gráfico 11, observamos que no ano de 2017 esse aumento foi bastante significativo. A média anual corresponde a 2000,2 Atendimentos Sociais.

Gráfico 12 - Cadastro de Identificação Social.

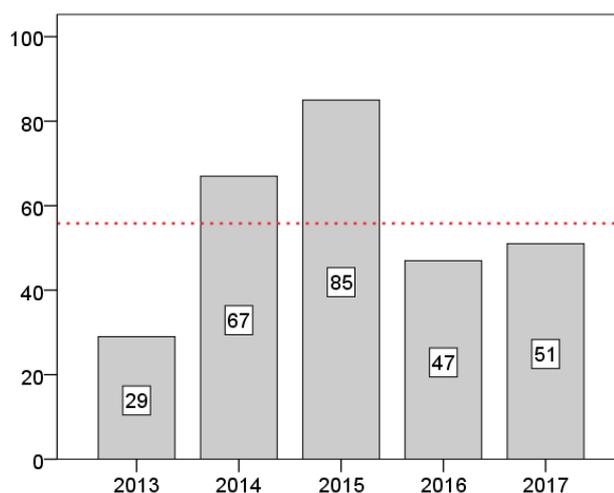
Fonte: Elaboração Própria.

A realização do Cadastro de Identificação Social manteve-se crescente até o ano de 2017 quando apresentou uma diminuição brusca como mostra o gráfico 12. A média anual de cadastros sociais é de 345,8.

Gráfico 13 - Corte de Árvore.

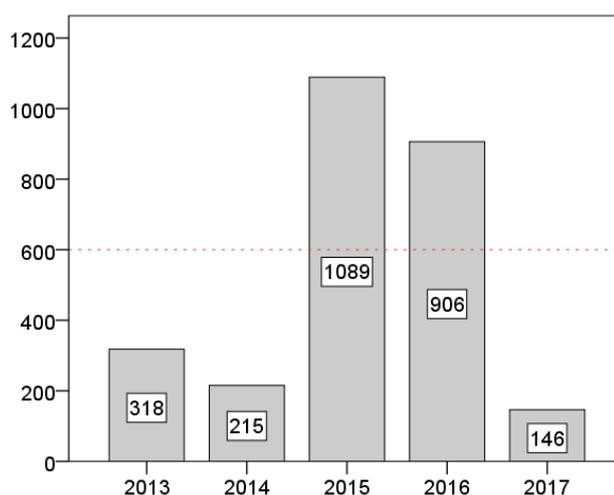
Fonte: Elaboração Própria.

Os números de Corte de Árvore tiveram seu ápice no ano de 2016 com 784 cortes realizados, mas no ano seguinte esse número caiu para 364 cortes. Nos anos estudados os números de corte de árvores oscilaram entre quedas e aumentos nas totalizações. A média anual é de 596,2.

Gráfico 14 - Demolição.

Fonte: Elaboração Própria.

Os números de Demolição durante os anos oscilaram entre aumentos e quedas. Observamos que o ano de 2015 apresentou o maior número de demolições realizadas, objetivamente podemos inferir com esses dados um acréscimo nas práticas de controle urbano e de cuidados preventivos com a infraestrutura da sociedade. A média anual é de 55,8 demolições.

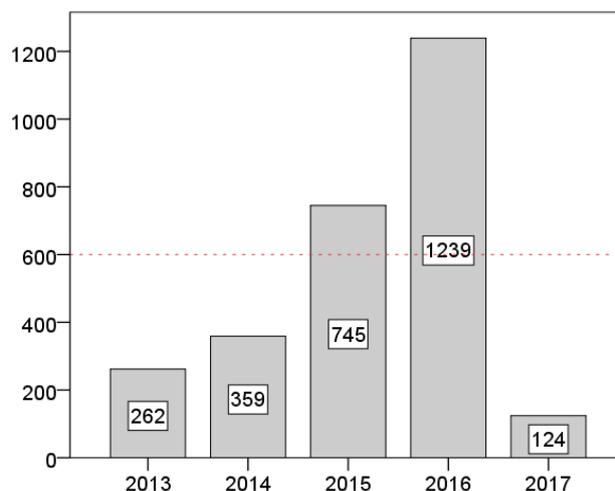
Gráfico 15 - Distribuição de Cestas Básicas.

Fonte: Elaboração Própria.

Quanto a Distribuição de Cestas Básicas, que se configura em uma prática emergencial, observamos que no ano de 2015 houve a maior totalização com 1089 cestas entregues, seguido pelo ano de 2016 com 906 cestas entregues, no entanto em 2017 esse

número cai para 146, sendo no período estudado o ano com o menor número de distribuição desse tipo de donativo. A média anual é de 534,8.

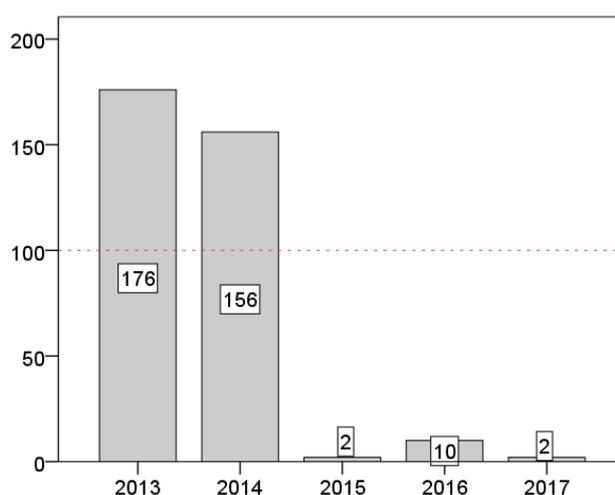
Gráfico 16 - Distribuição de Colchões.



Fonte: Elaboração Própria.

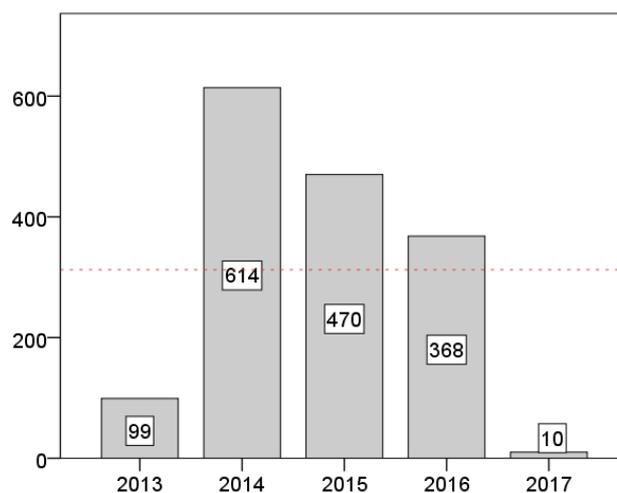
Quanto a Distribuição de Colchões, os anos estudados mantiveram um aumento crescente, mas o ano de 2017 apresentou uma diminuição expressiva na entrega com apenas 124 colchões entregues, como medida emergencial. A média anual é de 545,8.

Gráfico 17 - Distribuição de Kit Higiene.



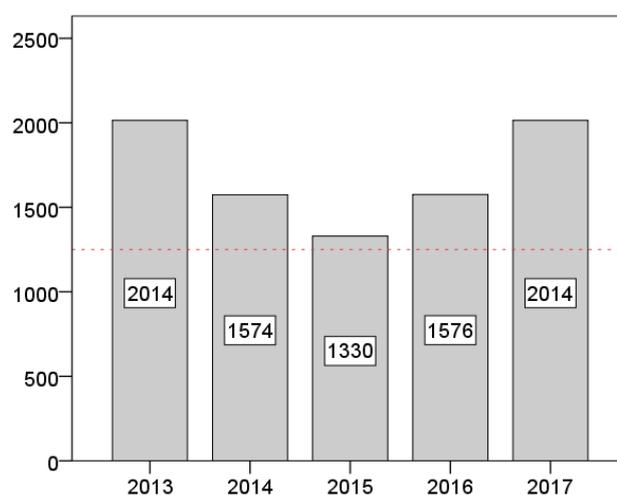
Fonte: Elaboração Própria.

A Distribuição de Kit Higiene teve um decréscimo considerável nos anos estudados, tendo nos anos de 2015 e 2017 apenas duas entregas realizadas. A média anual é de 69,2.

Gráfico 18 - Encaminhamento para Corte de Árvore.

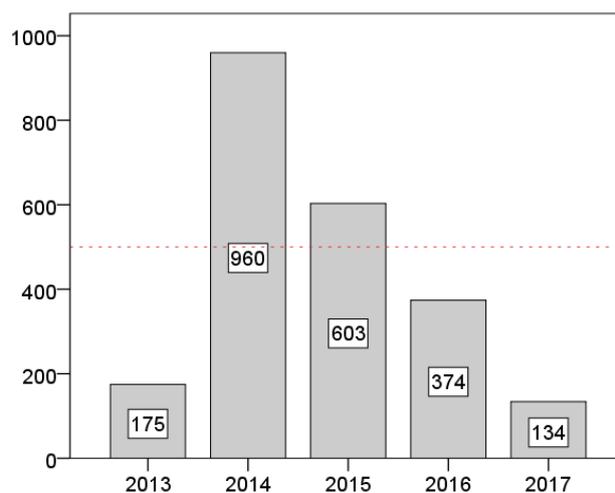
Fonte: Elaboração Própria.

Os Encaminhamentos para Corte de Árvores tiveram aumento em três dos cinco anos estudados, e o ano com maior número de encaminhamentos foi 2014, com 614. E observamos que este tipo de encaminhamento teve em 2017 uma queda vertiginosa com apenas 10 encaminhamentos realizados. A média anual corresponde a 312,2.

Gráfico 19 - Encaminhamento aos Órgãos Parceiros

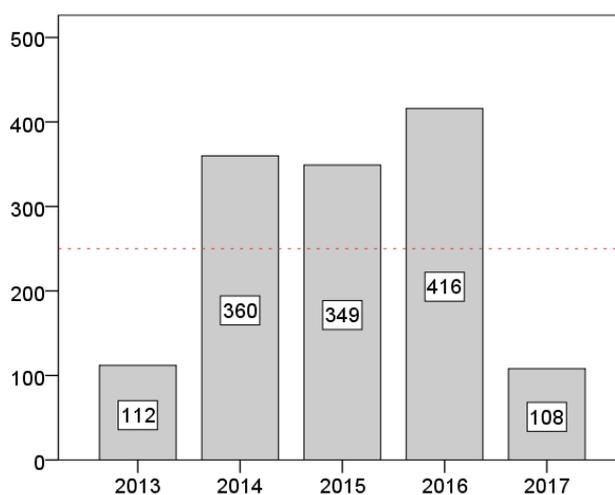
Fonte: Elaboração Própria.

Os Encaminhamentos para os Órgãos Parceiros do Sistema Municipal de Proteção e Defesa Civil apresentam quantitativos crescentes no período temporal analisado e observamos que 2017 e 2013 tiveram o mesmo número de totalizações de encaminhamentos. A média anual é de 1.701,6 Encaminhamentos para parceiros.

Gráfico 20 - Encaminhamento para Capinação.

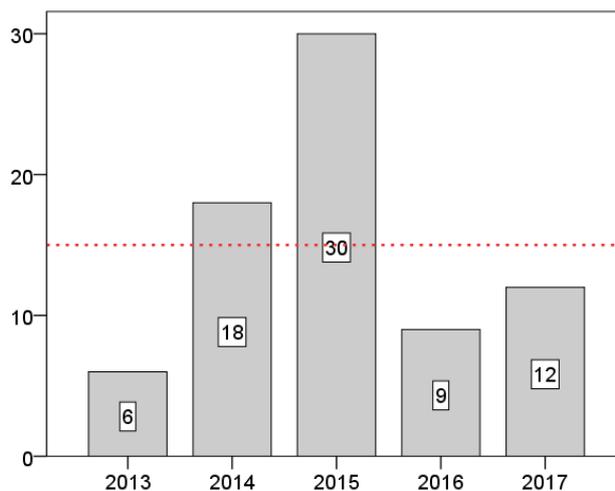
Fonte: Elaboração Própria.

Quanto ao Encaminhamento para Capinação, observamos que houve um aumento relevante neste serviço no ano de 2014, mas os demais anos não acompanharam essa tendência e apresentaram diminuição nos números. A média é de 449,2.

Gráfico 21 - Encaminhamento para Roçagem.

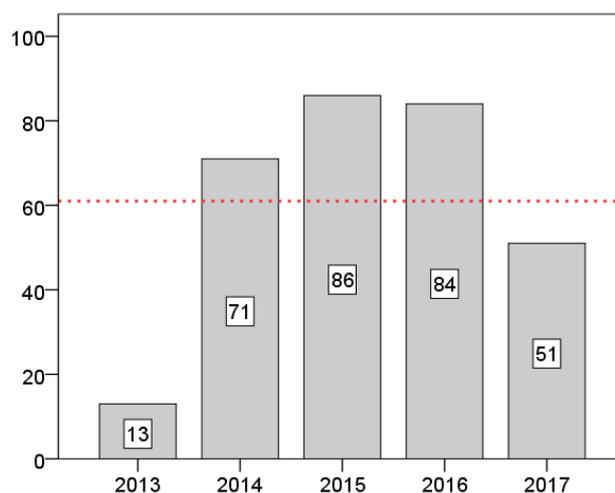
Fonte: Elaboração Própria.

Em relação ao Encaminhamento para Roçagem, observamos um aumento no serviço nos anos de 2016, 2015 e 2014, mas 2017 apresenta uma queda significativa na quantidade de encaminhamento para Roçagem. A média anual corresponde a 269.

Gráfico 22 - Identificação de novas ocupações/reocupações de áreas de risco.

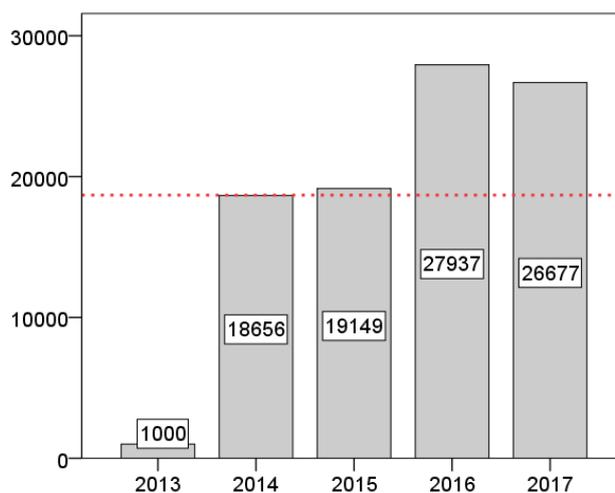
Fonte: Elaboração Própria.

Quanto a identificação de novas ocupações/reocupações de áreas de risco, observamos no gráfico 22 um aumento nos anos de 2015, 2014 e 2017, o que demonstra que é uma prática que se mantém, mesmo com todo o trabalho de Prevenção realizado para evitar/minimizar o risco. A média anual é de 15 ocupações/reocupações de terrenos de risco.

Gráfico 23 - Limpeza de Canaletas.

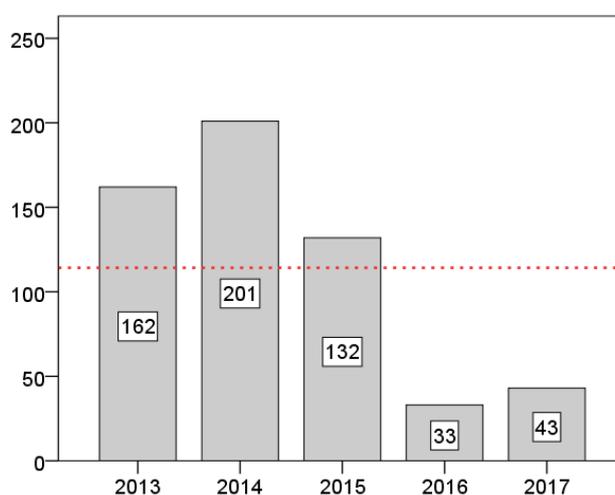
Fonte: Elaboração Própria.

A Limpeza de Canaletas é um serviço que se mantém efetivo durante os anos pesquisado, com quantitativos bem adjacentes e média anual de 61 ações realizadas.

Gráfico 24 - Mapeamento de áreas de risco.

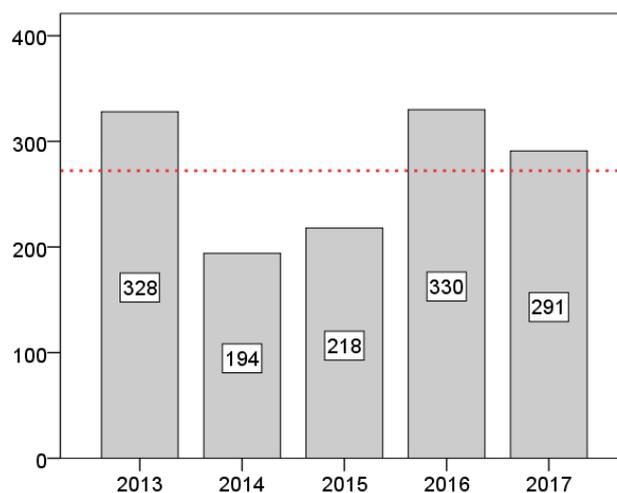
Fonte: Elaboração Própria.

Quanto ao Serviço de Mapeamento de áreas de risco temos aumentos significativos nos anos estudados, por ser a prática que norteia as ações e os encaminhamentos realizados pela SEDEC. O mapeamento de risco é um serviço realizado permanentemente durante todo o ano e tem média de 18.683,8.

Gráfico 25 - Notificação de Situação de Risco.

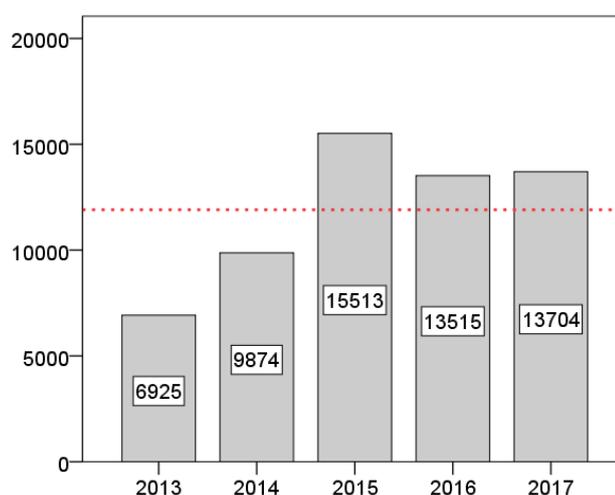
Fonte: Elaboração Própria.

A Notificação de Situação de Risco, teve um aumento no ano de 2014, mas os demais anos não acompanharam e a partir de 2016 observamos uma queda nos números de notificação de risco. A média anual corresponde a 114,2 notificações de risco realizadas.

Gráfico 26 - Orientação para retirada em caso de chuva (RCC).

Fonte: Elaboração Própria.

Os números de Orientações para retirada em caso de chuva (RCC) nos anos estudados tem se mantido consecutivos. Isso reflete a prática preventiva na busca da resiliência comunitária. A média anual de Orientações é de 272,2 ações.

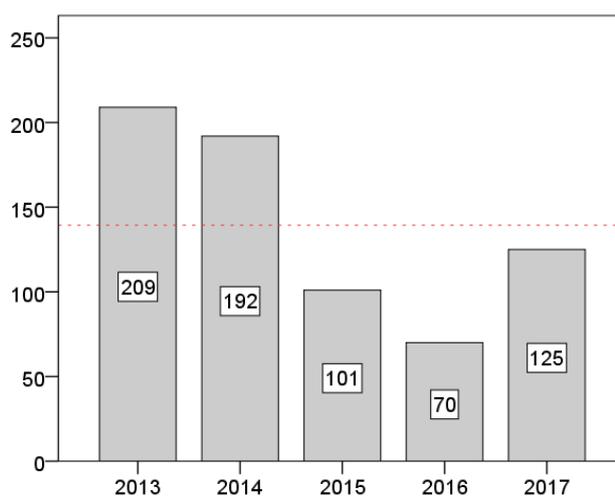
Gráfico 27 - Pontos de Lonas colocados pela SEDEC.

Fonte: Elaboração Própria.

No gráfico 27 temos o quantitativo de Lonas Plásticas colocadas como medida preventiva e emergencial. Observa-se que os números são crescentes e temos no ano de 2015 uma significativa disparidade no quantitativo expressivo de Lonas usadas nas áreas de risco, e nos anos subsequente de 2016 e 2017 ocorre uma diminuição no número em relação ao ano de 2015, e se mantém com um quantitativo bem semelhante. O que deixa margens para

entendimentos diversos tais como: uma possível diminuição de áreas que utilizam a lona entre os anos de 2015 e 2016/2017, o ano de 2015 pode ter exigido uma maior quantidade de lonas devido ao aumento da pluviometria ou sua concentração específica em determinada área demandando um aumento na colocação das lonas. Dentro da prática cotidiana existem várias possibilidades para explicar uma diferença tão significativa entre anos tão próximos. A média corresponde a 11.906,2 lonas utilizadas.

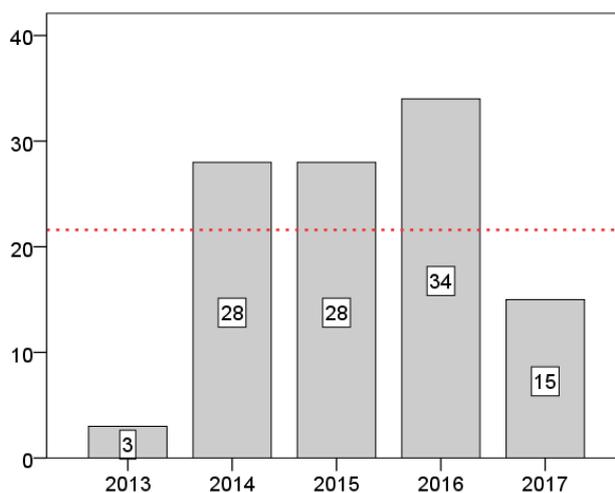
Gráfico 28 - Recuperação/Manutenção de Canaletas.



Fonte: Elaboração Própria.

A Recuperação/Manutenção de Canaletas é um serviço que se mantém constante, de acordo com as totalizações anuais. O ano com mais recuperações/manutenções realizadas em canaletas foi 2013, com 209. A média corresponde a 139,4 ações.

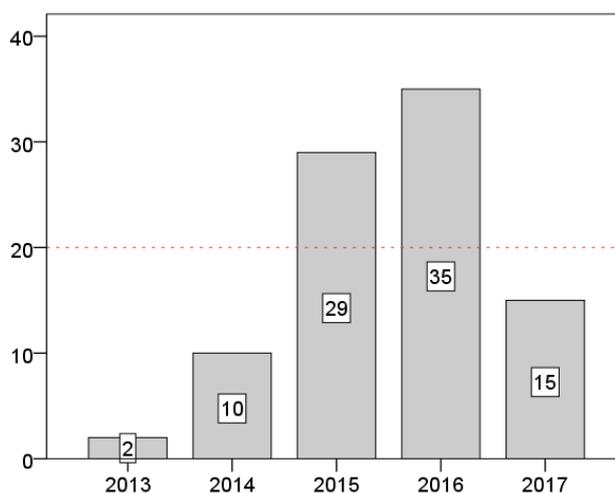
Gráfico 29 - Recuperação/Manutenção de Escadarias.



Fonte: Elaboração Própria.

A Recuperação/Manutenção de Escadarias teve crescimento desde o ano de 2013, chegando a 34 obras realizadas no ano de 2016, já no ano de 2017 esse número caiu para 15 escadarias recuperadas. A média é de 21,6 ações realizadas.

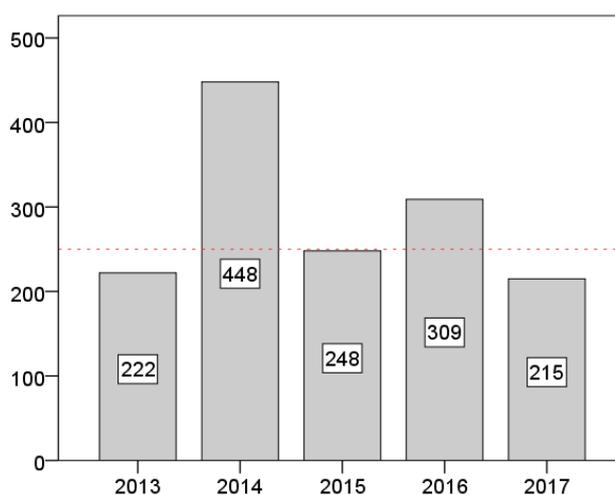
Gráfico 30 - Recuperação/Manutenção de Obras de Contenção.



Fonte: Elaboração Própria.

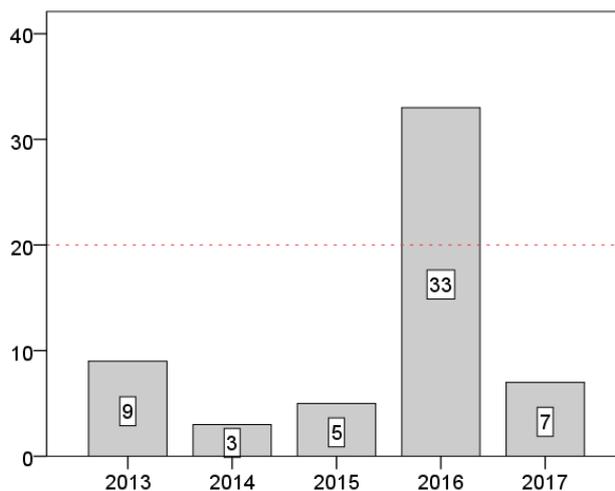
A Recuperação/Manutenção de Obras de Contenção, tem seu ápice no ano de 2016 com 35 obras recuperadas, no ano de 2017 tivemos apenas 15 obras recuperadas. A média anual é de 18,2.

Gráfico 31 -Remoção de Entulhos.



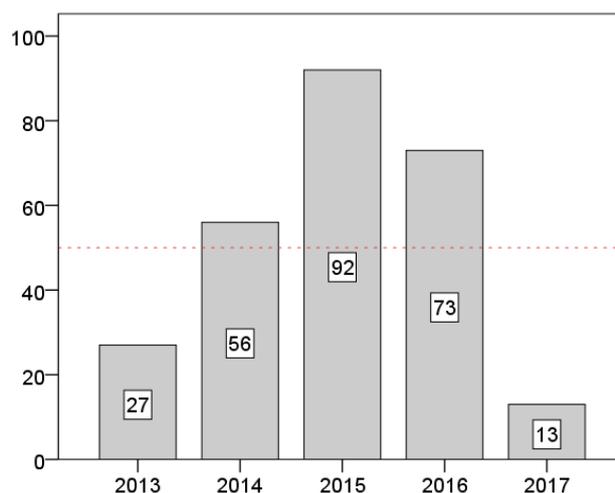
Fonte: Elaboração Própria.

A Remoção de Entulhos é um serviço que continua frequente na prática cotidiana da SEDEC de acordo com o gráfico 31, onde observamos as totalizações anuais consecutivas durante os anos estudados. A média desse tipo de ação é de 288,4.

Gráfico 32 - Remoção de famílias (abrigo).

Fonte: Elaboração Própria.

A Remoção de Família para Abrigos teve um aumento significativo no ano de 2016, com 33 famílias retiradas de seu lugar de origem, mas durante os demais anos estudados esse número tem diminuído significativamente. Observamos então que 2016 foi um ano anômalo quanto a realização deste tipo de serviço, provavelmente devido a um ou mais eventos adversos que exigiram uma medida preventiva mais efetiva. A média anual corresponde a 17,6.

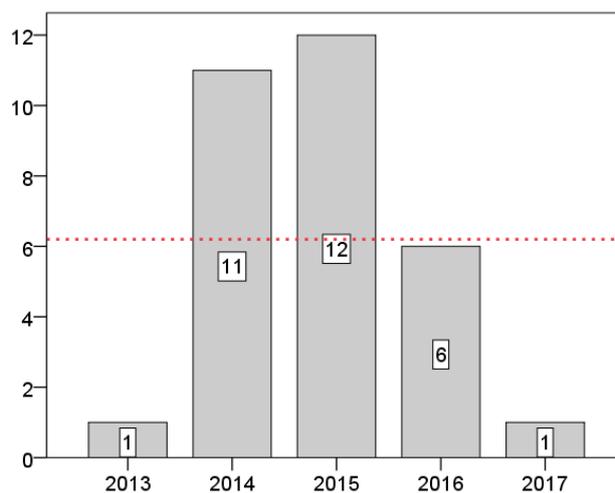
Gráfico 33 - Remoção de famílias (casa de parentes).

Fonte: Elaboração Própria.

A Remoção de Famílias para Casa de Parentes é uma forma de alojamento bastante utilizada, principalmente no período chuvoso, e consiste em uma medida preventiva e emergencial. E os dados mostram que esse serviço é bastante recorrente, pois não rompe com

os laços familiares e territoriais, visto que os parentes geralmente moram próximo as residências desocupadas pelas famílias removidas, o que facilita o retorno e não rompem com os laços sociais e culturais. No gráfico 33 observamos que o ano de 2015 possui o maior número de família alojadas com parentes. A média anual é de 52,2.

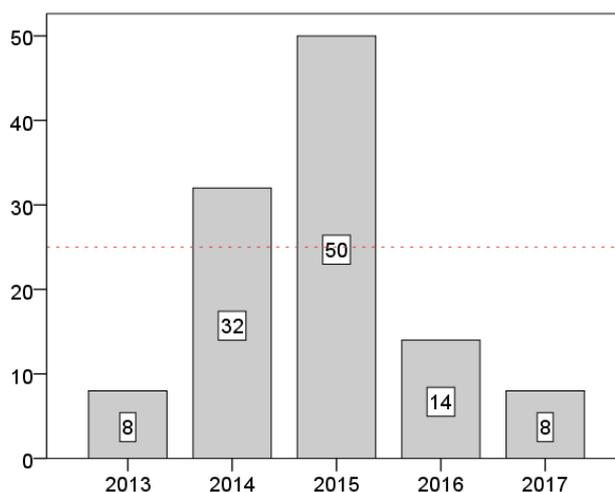
Gráfico 34 - Remoção de famílias (imóvel alugado).



Fonte: Elaboração Própria.

A Remoção de Famílias para Imóvel Alugado teve um pequeno aumento nos anos de 2014, 2015 e em 2017 esse número caiu para 1 família apenas. A média anual é de 6,2.

Gráfico 35 - Remoção de famílias (Auxílio Moradia).

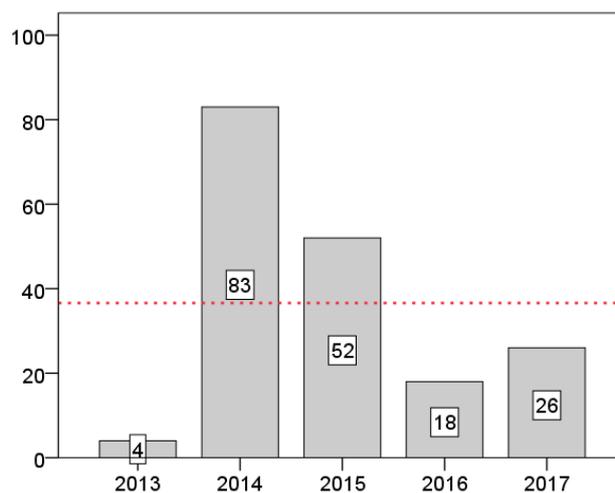


Fonte: Elaboração Própria.

A Remoção de Família para o Benefício Auxílio Moradia consiste em uma medida preventiva e emergencial. E o gráfico 35 demonstra que o ano de 2015 teve um aumento

significativo nas inclusões de beneficiários, mas os demais anos tiveram quedas nesses quantitativos e em 2017 apenas 8 famílias foram incluídas no Programa. A média desse serviço é de 22,4.

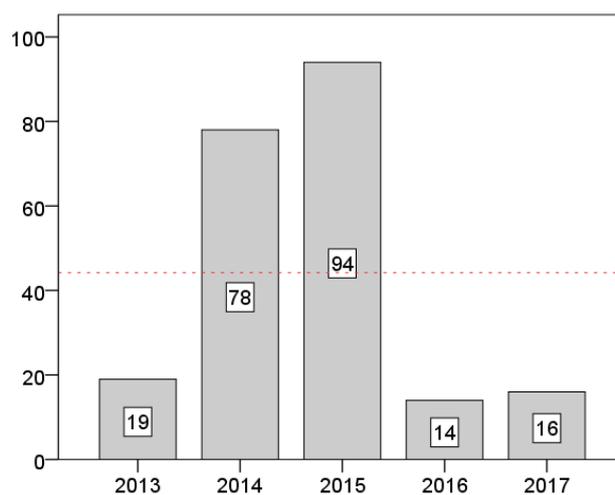
Gráfico 36 - Remoção de restos de vegetação.



Fonte: Elaboração Própria.

A Remoção de Restos de Vegetação teve no ano de 2014 o maior número com 83 remoções realizadas, os demais anos apresentaram oscilação nos números. A média 36,6.

Gráfico 37 - Visita Institucional.



Fonte: Elaboração Própria.

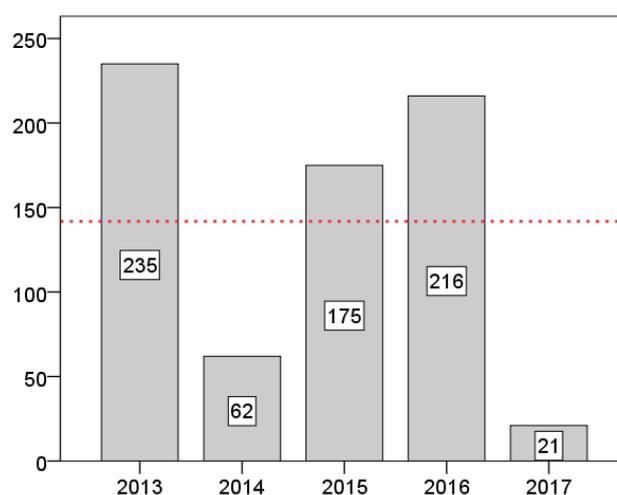
A prática da Visita Institucional teve aumento significativo nos anos de 2014 e 2015, nos demais anos os quantitativos se mantiveram baixos. A média é de 44,2.

Os Resultados das análises dos indicadores dos Serviços também demonstram aumento significativo nos quantitativos dos números de atendimentos, concluímos com esses dados que a SEDEC confirma sua prática e responde com efetividade as demandas cotidianas.

5.4 Resultados da análise dos Indicadores das Ocorrências registradas e atendidas pela SEDEC

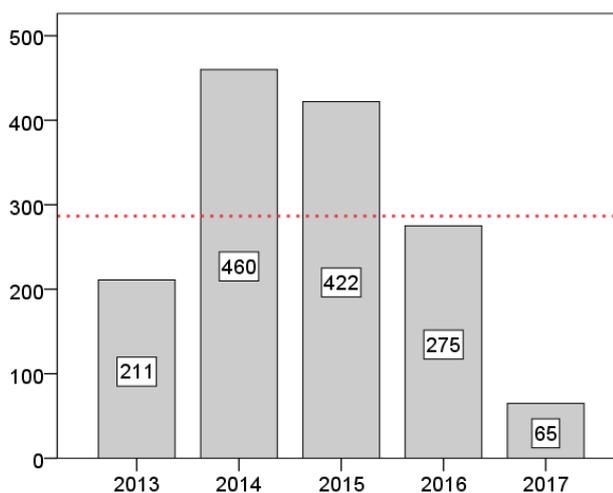
Esta seção objetiva a análise dos Indicadores das principais ocorrências notificadas e atendidas pela SEDEC no recorte temporal de 2013 a 2017.

Gráfico 38 - Alagamentos.



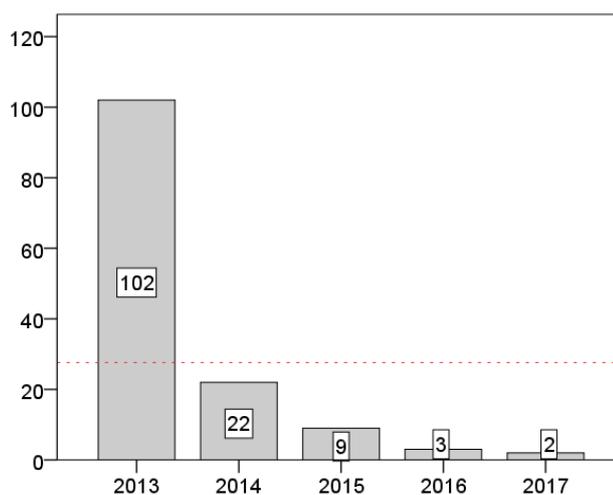
Fonte: Elaboração Própria.

No Gráfico 38 temos os números de alagamentos ocorridos no Recife e constatamos uma diminuição significativa na quantidade de ocorrência deste evento entre os anos de 2016, que teve 216 ocorrências registradas e o ano de 2017 com apenas 21 registros, ficando o ano de 2016 atrás apenas de 2013 com 235 registros de alagamentos. Então observamos que a ocorrência dos alagamentos está muito relacionada as precipitações do período chuvoso e sua prevenção/mitigação é bastante complexa devido a geografia da cidade. A média anual de alagamentos corresponde a 141,8 ocorrências.

Gráfico 39 - Árvores em risco.

Fonte: Elaboração Própria.

O gráfico 39 demonstra o número de árvores em risco e observamos uma diminuição significativa neste tipo de ocorrência entre os anos estudados. A média anual é de 286,6 árvores em risco na cidade do Recife.

Gráfico 40 - Desabamento parcial de Obras de contenção/drenagem.

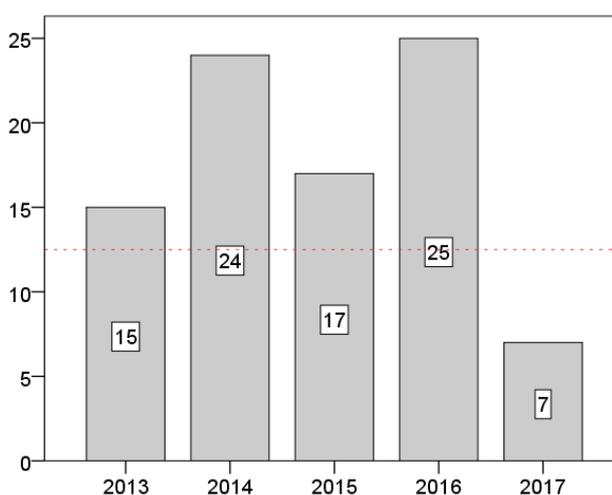
Fonte: Elaboração Própria.

No Gráfico 40 temos a ocorrência de Desabamento parcial de Obras de contenção/drenagem e os números estão em escala decrescente, podemos então supor um aumento significativo de Monitoramentos de área para prevenir a ocorrência com antecedência. A média anual é de 27,6 desabamentos parciais de obras de contenção/drenagem.

Gráfico 41 - Desabamento total de Obras de contenção/drenagem.

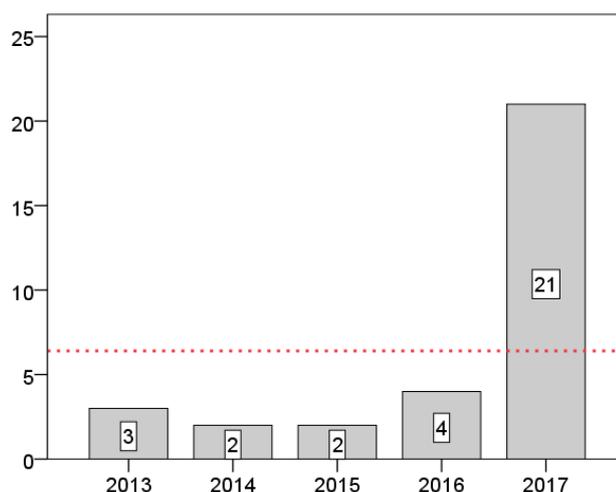
Fonte: Elaboração Própria.

No gráfico 41 temos o Desabamento total de Obras de contenção/drenagem e novamente temos a manutenção de totalizações baixas desse tipo de ocorrência no espaço de tempo estudado. A média entre os anos foi de apenas 2,8 ocorrências.

Gráfico 42 -Desabamento parcial de imóveis.

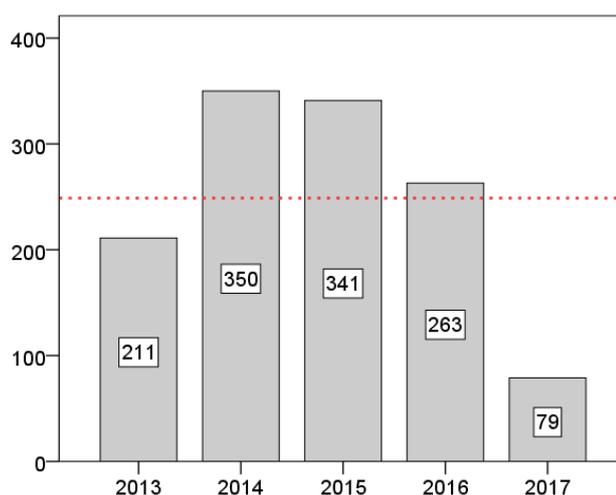
Fonte: Elaboração Própria.

Os números de Desabamento parcial de imóveis mantiveram-se constantes, apesar de um aumento significativo nos anos de 2014 e 2016, todavia o ano de 2017 teve uma significativa diminuição nas totalizações dessa ocorrência. A média é de 11,4 ocorrências.

Gráfico 43 -Desabamento total de imóveis.

Fonte: Elaboração Própria.

Os números de Desabamento total de imóveis mantiveram-se constantes e baixos, todavia o ano de 2017 apresentou um aumento significativo nas totalizações da ocorrência em relação aos demais anos. Observa-se o inverso dos dados do Desabamento parcial de imóveis e o ano de 2017 traz uma realidade anômala quanto a esse tipo de ocorrência. A média anual é de 6,4 ocorrências.

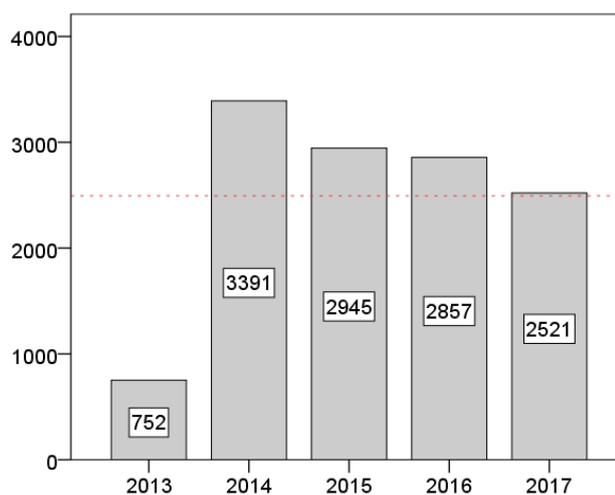
Gráfico 44 -Deslizamento de barreiras.

Fonte: Elaboração Própria.

Quanto a ocorrência de Deslizamento de barreiras, observamos uma constância nas totalizações durante os anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, é a partir do ano de 2017 que

observamos uma diminuição bastante significativa nos números dessa ocorrência. A média anual de 248,8 Deslizamentos constatados.

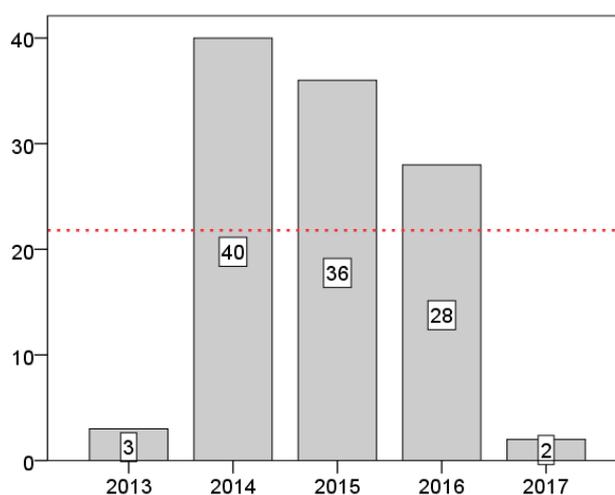
Gráfico 45 - Imóveis com Danos/Riscos.



Fonte: Elaboração Própria.

A Ocorrência de imóveis com danos/riscos aumentou significativamente nos anos estudados. E podemos referendar o aumento nesses dados pelo aumento nas notificações de risco ocasionado pelas ações de prevenção como Vistorias e Monitoramento permanente das áreas de risco. A média entre os anos estudados é 2.493,2 ocorrências de imóveis com danos.

Gráfico 46 - Incêndio.

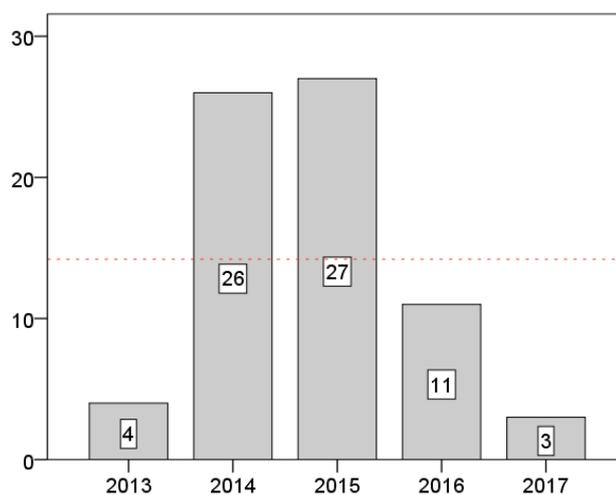


Fonte: Elaboração Própria.

Os números de ocorrências de Incêndios só tiveram diminuição em dois dos anos estudados, 2013 e 2017. Nos demais anos as totalizações foram bastante expressivas. O ano

de 2017 continua com a menor totalização deste tipo de ocorrência, com apenas dois registros de incêndios no período. A média anual gira em torno de 21,8 ocorrências.

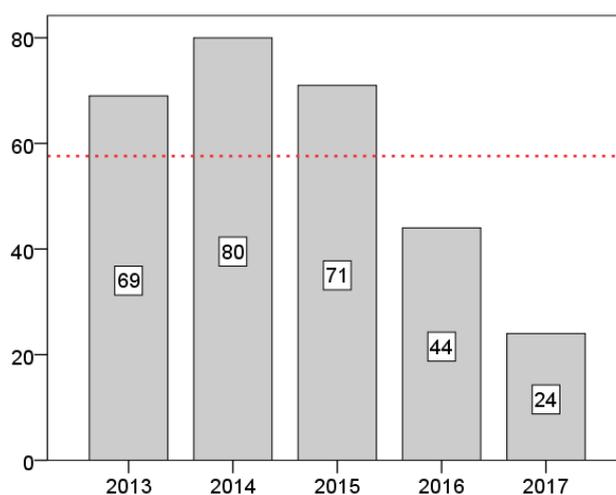
Gráfico 47 - Invasão de terreno de Auxílio Moradia.



Fonte: Elaboração Própria.

A ocorrência de invasão em terreno de Auxílio Moradia é uma prática comum, mas observamos que existe uma diminuição desta prática e novamente o ano de 2017 mantém o menor número de totalizações, apenas três invasões de terrenos de risco R4 (Muito Alto) foram notificados. A média anual deste tipo de ocorrência é de 14,2.

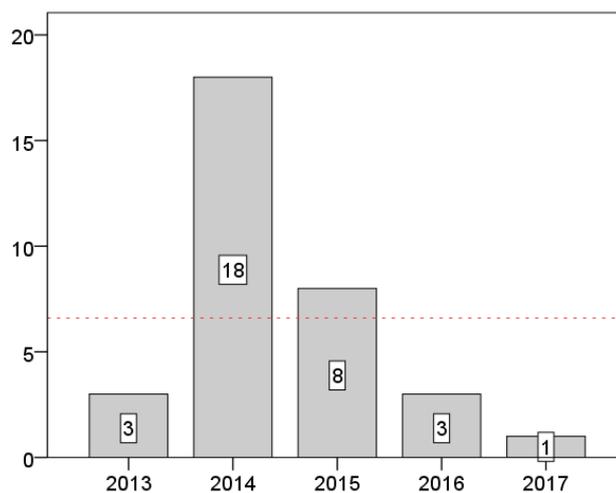
Gráfico 48 - Muro com danos.



Fonte: Elaboração Própria.

A ocorrência de Muro com danos manteve-se com números expressivos e demonstra uma diminuição a partir do ano de 2016, mas é no ano de 2017 que esses números apresentam o menor quantitativo, de apenas 24 notificações. A média anual é de 57,6 ocorrências.

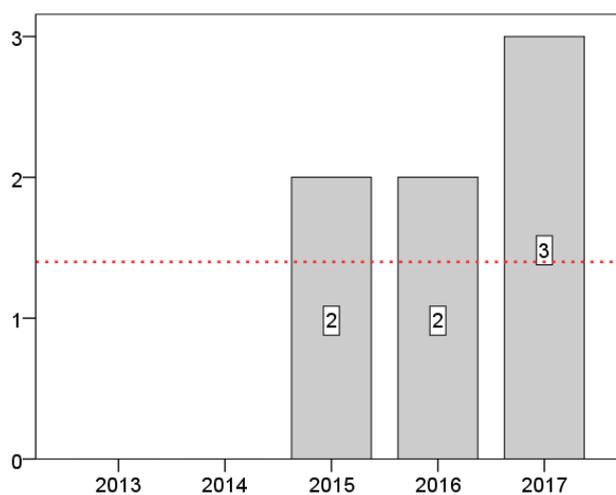
Gráfico 49 - Tombamento de árvores.



Fonte: Elaboração Própria.

A ocorrência de Tombamento de árvore tem no ano de 2014 um ano anômalo, comum aumento significativo no total dessa ocorrência, nos demais anos estudados os números foram baixos e em 2017 houve apenas um tombamento de árvore notificado. A média anual é de 6,6 ocorrências registradas.

Gráfico 50 - Vítimas fatais.



Fonte: Elaboração Própria.

Quanto a ocorrência de Vítimas fatais, observamos a notificação na TOA (Tabela de Ocorrência Anual), a partir do ano de 2015, os anos de 2013 e 2014 não possuíam registro de dados de vítimas fatais. Então analisamos os demais anos e o quantitativo permanece baixo, no ano de 2015 e 2016 tivemos dois óbitos notificados e em 2017 tivemos um pequeno aumento para três vítimas fatais. A média anual de vítimas é de 1,4.

Em relação as Ocorrências notificadas e atendidas pela SEDEC concluimos que os dados trazem significativas diminuições nas totalizações, no ano de 2017 só tivemos um tipo de ocorrência com aumento relevante nos números, que foi o Desabamento total de imóveis, então entendemos que a Estratégia de Gestão e Redução dos Riscos de Desastres da SEDEC vem surtindo efeitos positivos, pois os números da maioria das ocorrências se mantêm em queda no período temporal estudado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Toda Política Pública é um fenômeno complexo que envolve inúmeras decisões tomadas por indivíduos, organizações e atores externos ao governo, sendo afetada por diversos fatores como o contexto político, econômico, social, ambiental, os arranjos institucionais, a disponibilidade de recursos (orçamentários, técnicos, humanos, institucionais, organizacionais e políticos), entre outros.

A PNPDC não é diferente e passa por diversas pressões para ser implementada devido muito a dificuldade de seu objeto de trabalho, que é a Gestão e Redução dos Riscos de desastres em diversos níveis de atuação.

O nosso desenho de pesquisa surge como um modelo de análise da Implementação da PNPDC e para tanto é necessário entender o processo que envolve as fases complementares inter-relacionadas e que formam um processo conjunto. A execução de Ações, Programas, Projetos e Serviços é um assunto relevante e um desafio devido a necessidade de considerar a realidade como um todo e não apenas os aspectos operacionais, o que pode isolar a análise e não contextualizá-la numa perspectiva coletiva de Política Pública.

E pensando nesta dificuldade fizemos uma análise documental descritiva para contextualizar a entrada na agenda da PNPDC e como essa Política Pública vem sendo formulada e implementada até chegarmos na análise das Ações, Programas, Projetos e Serviços desenvolvidos e as principais ocorrências atendidas pela SEDEC e entregues efetivamente a população. Assim, refletir sobre a Implementação da PNPDC, considerando referências analíticas é essencial para que a etapa de execução se referencie através da disponibilização das atividades como a abordagem prática da Estratégia de Gestão e Redução dos Riscos.

É importante levar em consideração que por trás de qualquer Implementação de Ações, Programas, Projetos e Serviços, existe uma concepção da Política Pública, menos ou mais aprofundada. E a análise desse processo de formulação da política é essencial para melhor compreensão acerca das escolhas de determinadas atividades. E considerando que as Ações, Programas, Projetos e Serviços são os meios para a finalidade da PNPDC, faz-se necessário avançar nessa reflexão para uma melhor interpretação e abordagem da Gestão dos Riscos no Recife.

A prática da SEDEC vem evoluindo significativamente em sua Estratégia de Gestão e Redução dos Riscos, muito pelo conhecimento construído acerca dos riscos que podem afetar

ou tornar vulnerável o desenvolvimento da sociedade. Mas observa-se que é necessário reconhecer que existem limites inerentes à própria organização do município para atender às necessidades da população, tanto em situação de desastre, quanto nas iniciativas voltadas à prevenção.

Entre os desafios observados durante a nossa pesquisa no cotidiano institucional da SEDEC citamos os seguintes:

1- A infraestrutura institucional para as ações não é adequada, inclusive várias Regionais não possuem o mínimo de espaço físico para a otimização das suas atividades cotidianas, faltam equipamentos e veículos que estão sucateados devido ao excesso de uso. Mas sabe-se que com a instituição da PNPDC, e a transferência da responsabilidade da gestão dos riscos para os municípios, não houve o necessário período de transição para criação e adaptação de uma infraestrutura organizacional e administrativa capaz de comportar a dinâmica dos serviços oferecidos, sem a qual tornar-se deficitária a atuação da SEDEC;

2- Falta uma retaguarda governamental capacitada para dar suporte às ações de Proteção e Defesa Civil no âmbito municipal, para dar aos casos encaminhados pela SEDEC a adequada solução. Aqui se revela um dos pontos fracos do Sistema Municipal de Proteção e Defesa Civil do Recife e que mais grave consequência pode trazer para a efetividade da municipalidade da Estratégia de RRD da SEDEC;

3- A necessidade do aumento das Dotações Orçamentárias para área e a criação de um Fundo específico traria mais estabilidade para as ações de Gestão e Redução dos Riscos;

4- A criação de um setor jurídico específico para ajuizamento das questões relativas à Gestão dos Riscos dentro da SEDEC, é uma reivindicação dos profissionais, que esbarram em decisões complexas no cotidiano do Órgão;

5- A necessidade de capacitação continuada dos profissionais e gestores da SEDEC para as funções de administração e gestão dos riscos, pois a prática cotidiana exige poder de discernimento, discricionariedade, celeridade nas ações e profissionais prontos e capacitados para dar respostas adequadas evitando atendimentos e encaminhamentos equivocados, o que pode aumentar a magnitude das situações adversas tão penosas para as populações envolvidas;

6- Existe a necessidade de troca de informações, experiências e estratégias com as demais COMDEC's do país para o fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil;

7- Existe a necessidade de unificar a Base de Dados da SEDEC, com todas as informações relativas à Estratégia de Gestão e Redução de Riscos;

8- A imprescindibilidade de fomentar a participação popular e o Controle Social através de canais como Conselho Municipal, o fortalecimento das ações de Comunicação de riscos e o aumento dos NUPDEC's;

9- A imprescindibilidade da construção de relações de igualdade interprofissionais dentro das equipes técnicas de Defesa Civil, sem sobreposição de conhecimentos, com respeito a prática, a multidisciplinaridade do trabalho, as competências e atribuições privativas de todas as categorias envolvidas no processo de Gestão e Redução dos Riscos;

10- Existe a necessidade de formular bibliografia e construir um acervo relativo a Estratégia de Gestão e Redução do Risco de Desastres da SEDEC;

11- Outra dificuldade é a defasagem no valor despendido pelo Benefício Auxílio Moradia, que é um importante instrumento para prevenção e resposta aos desastres, pois viabiliza a possibilidade de retirada de famílias das áreas de risco para locais mais seguros;

12- A defasagem no número de Servidores Públicos efetivos na SEDEC, o que enfraquece a categoria profissional e resvala no atendimento direto da população;

13- Existe a indispensabilidade de maior organização comunitária frente as questões de Proteção e Defesa Civil, mais sensibilização quanto a criação de comunidades mais seguras, aumentando a percepção relativa aos riscos autoconstruídos por práticas inadequadas e fomentar a auto-organização comunitária e parceira da SEDEC. Essa parece ser uma das principais formas de aumentar a efetividade e potencializar as ações voltadas a prevenção do sofrimento humano decorrente dos eventos adversos e desastres. A promoção da lógica da autoproteção, do cuidado com a comunidade e do respeito ao meio ambiente consiste em uma verdadeira mudança cultural;

14- Outra problemática é quanto a defasagem de alguns instrumentais utilizados no cotidiano, o Plano Municipal de Redução de Riscos – PMRR, precisar ser atualizado, o Plano Diretor de Defesa Civil precisa ser elaborado, as Diretrizes aprovadas nas Conferência Municipais precisam ser implementadas;

Observamos que apesar da evolução no breve espaço de tempo, a PNPDC ainda precisar se consolidar em todo o país para efetivar seus objetivos e conseguir reduzir os riscos que se apresentam cada vez mais na contemporaneidade.

E concluímos com nossa análise da implementação das Ações, Programas, Projetos e Serviços trazidos pela Estratégia de Gestão e Redução de Riscos da SEDEC, uma efetividade comprovada pelos números de atendimentos e pela diminuição consistente em todos os tipos de ocorrências notificadas no cotidiano institucional.

A prática da SEDEC, através de sua Estratégia de Gestão e Redução de Risco está surtindo efeitos positivos, mas ainda possui grandes desafios, que passam pela construção contínua de alternativas e possibilidades para efetivar suas ações dentro das fases da Política. Traçar novos horizontes para a implementação de propostas que façam frente às inúmeras facetas relacionadas aos desastres requer uma política forte, participativa, fazendo uso da *accountability* e repensando continuamente sua prática cotidiana, tentando com isso modificar o senso de percepção do risco e a cultura de comprometimento com a prevenção aos acidentes e desastres, transformando vítimas em sujeitos de direito que lutam pela preservação e conquista da sua vida e segurança comunitária.

REFERÊNCIAS

- ABNT. **Associação Brasileira de Normas e Técnicas**. Rio de Janeiro 2002. Disponível em <www.abnt.org.br>. Acesso em 18 fev. 2017.
- BAUMGARTNER, Frank R. JONES, Bryan D. & TRUE, James L. **Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking**. In Paul Sabatier (Org.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press. Cohen, 1999.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. 21 ed. Brasília, 1988.
- BRASIL. **Decreto nº 7.257, de 04 de agosto de 2010**. SINDEC, Reconhecimento de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastres. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7257-4-agosto-2010-607732-norma-pe.html>>. Acesso em: 16 out. 2017.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Glossário de Defesa Civil, estudos de riscos e medicina de desastres**. 3. ed. Brasília, DF: MI, 2009.
- BRASIL. **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – Lei 12.608 de 10 abril de 2012**. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2012.
- BRAVO, Maria Inês Souza; Pereira, Potyara Amazoneida Pereira. **Política Social e Democracia**. 2. ed. São Paulo, Cortez 2002.
- BREWER, Garry; DELEON, Peter. **The Foundation of Policy Analysis**. Homewood, NJ:Dorsey,1983.
- CASTRO, A. L. C. de. **Manual de Planejamento em Defesa Civil. (Vol. II)**. Ministério da Integração Nacional. Brasília: Secretaria de Defesa Civil, Brasília, 2004.
- CEPED. UFSC. **Capacitação Básica em Defesa Civil**. 5. ed. Florianópolis, 2014.
- CHINOY, Ely. **Sociedade: Uma introdução a sociologia**. São Paulo: Cultrix, 2001.
- COBB, Roger W.; ROSS, J.K.; ROSS, M. H. **Agenda Building as a Comparative Political Process**. In *American Political Science Review*, v. 70, n.1, p.126-138, 1976.
- II CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL DA CIDADE DO RECIFE. **Proteção e Defesa Civil: um novo paradigma para o Sistema Nacional**. Texto Base. Recife, 2014.
- COORDENADORIA ESTADUAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL. **Defesa Civil no Brasil**. Disponível em: <www.defesacivil.pr.gov.br>. Acesso em: 03 ago. 2017.
- CRESWELL, J. W.; PLANO CLARK, V. L. **Designing and conducting mixed methods research**. 2nd. Los Angeles: SAGE Publications, 2011.

DYE, Thomas R. **Top-Down Policymaking**. Nova York: ChathamHouse, 2001.

DUTRA, R. C. **Indicadores de vulnerabilidade: no contexto da habitação precária em área de encosta**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

ESTRATÉGIA INTERNACIONAL PARA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS (UN/ISDR). **Terminología sobre reducción del riesgo de desastres**. Ginebra, Suiza: UM/ISDR, 2009. Disponível em: <<http://www.unisdr.org/publications/>>. Acesso em: 16 out. 2017.

ETZIONI, Amitai. **Mixed scanning: third approach to decision-making**. *Public Administration Review*, Washington, Aspa, v. 27, p. 385-392, Dec. 1967.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é Política Social**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo, Brasiliense, 1986.

FERREIRA, Fernando Lo Feudo; KRUGER, Jairo Ernesto Bastos; MAGALHÃES, Thiago Gonçalves. **Curso de Capacitação para usuários do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres – S2ID: Módulo do Registro e Reconhecimento**. 3. ed. Florianópolis: CEPED/UFSC, 2014.

FERREIRA, Keila Maria B. de Lima. **Ação Humanitária, uma experiência na Gestão de abrigamentos da cidade do Recife**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Faculdade de Ciências Humanas ESUDA. Recife, 2013.

FREITAS, Ruskin. **Entre mitos e limites: As possibilidades do adensamento construtivo face a qualidade de vida no ambiente urbano**, Recife: Universitária UFPE, 2008.

FURTADO, Janaina Rocha; DUTRA, Rita de Cássia; JUNGLES, Antônio Edésio; CORDINI, Jucilei. **Proteção Civil para redução de riscos de desastres em contextos urbanos**. *Com Ciência Ambiental*, São Paulo, ano 6, n. 36, p.66-75, 2011.

GERSTON, Larry N. **Public Policy Making: Process and Principles**. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1997.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Histórico e evolução da Defesa Civil no Brasil**. Secretaria de Estado da Defesa Civil. Rio de Janeiro, outubro 1999.

GUEDES, Maria Afra Nunes. **A Prática do Serviço Social na Gestão dos Riscos das Emergências e Desastres na Coordenadoria de Defesa Civil do Recife – CODECIR**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Faculdade de Ciências Humanas ESUDA. Recife, 2012.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, novembro, 2001.

KILL, Rodrigo Ferreira. **Análise de Metacontingências da Lei 12.608/12 que define a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências do Comportamento. Universidade de Brasília — UNB, 2016.

LINDBLOM, Charles E. **The Science of muddling through**. In: SHAFRITZ, Jay M. In: HYDE, Albert C. (Ed.). *Classics in public administration*. Oak Park, Illinois: Moore Pub.1987. p.202-213.

LIMA, Rosa Maria Cortês de. **A cidade autoconstruída** / Rosa Maria Cortês de Lima. – Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2012.

LOPES, Daniela Cunha ET AL – **Construindo comunidades mais seguras: preparando para a ação cidadã em defesa civil**. Ed. UFSC – CEPED. Florianópolis/SC, 2009.

LOWI, T. J. **American business, public policy case studies and political theory**. *World Politics*, v.16, n.4, p. 677-715, 1964.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**. 5 ed. Rev. Ampl. São Paulo: Atlas,2001, p. 43-44.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 12 ed. Petrópolis, vazes 1999.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária. Por uma ação integral e contínua**: Caderno de Diretrizes Aprovadas. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Florianópolis: CEPED UFSC, 2010.

_____. **2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil. Proteção e Defesa Civil: Novos Paradigmas para o Sistema Nacional**. Relatório Final: Princípios, Diretrizes e Moções. Brasília, 2015.

_____. **Defesa Civil no Brasil e no Mundo**. Disponível em: <www.integração.gov.br/defesa-civil-no-brasil-e-no-mundo>. Acesso em: 03 ago. 2017.

_____. **Histórico da Defesa Civil**. Disponível em: <www.integração.gov.br/historico-sedec>. Acesso em: 03 Ago. 2017.

MODELO DE GESTÃO DE RISCO DA CIDADE DO RECIFE. Recife: CODECIR, 2010, 30 slides powerpoint.

NETO, Mauro Cerri. **Aspectos jurídicos das atividades de defesa civil**. Ed. Esplanada dos Ministérios. Brasília/ DF, 2007.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica**; São Paulo: Ed. Pioneira, 2002.

PREFEITURA DO RECIFE. **Plano de Contingência: Alerta 2009**. Coordenadoria de Defesa Civil. Recife 2009.

_____. **Plano de Contingência: Alerta 2010**. Coordenadoria de Defesa Civil. Recife 2010.

_____. **Plano de Contingência: Alerta 2012**. Coordenadoria de Defesa Civil. Recife 2012.

_____. **Plano de Contingência: Alerta 2018**. Coordenadoria de Defesa Civil. Recife 2018.

RUA, Maria das Graças. **Política Pública e Políticas Públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos**. In O Estudo da Política: tópicos selecionados, Brasília: Paralelo 15, 1998

SABATIER, P. A. **Top-down and Bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested syntheses**. Journal of Public Policy, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **The semisovereign people: a realist's view of democracy in America**. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1960, p. 68.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. 2º ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 22 ed. Rev. e Ampl. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA C. H.; **Políticas Públicas e Desenvolvimento Local**. In: Silva, C.H. (org), Políticas Públicas e Desenvolvimento Local: Instrumentos e Proposições de Análise para o Brasil. Petrópolis: Vozes, 2012.

SUASSUNA, Cynthia Carneiro de Albuquerque (2014). **Cidade resiliente: sistema de indicadores dos aspectos institucionais** Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação, Desenvolvimento Urbano, Recife: 2014. Orientador: Maria de Fátima Ribeiro de Gusmão Furtado. Disponível em <<http://www.repositorio.ufpe.br/handle/123456789/13171>> Acesso em: 13 jan. 2018.

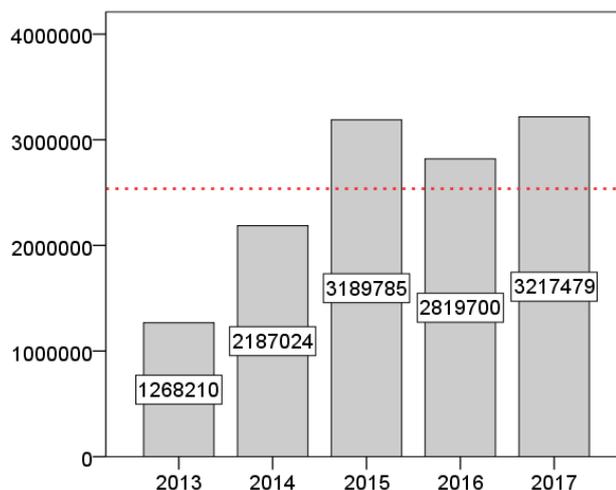
THOMAS, H. G. **Towards a New Higher Education Law in Lithuania: Reflections on the Process of Policy Formulation**. In Higher Education Policy, v. 14, n.3, p.213-23, 2001.

UNISDR. **Terminology on disaster risk reduction**. ONU, Genebra, 2009.

XIMENES, Daniel de Aquino. **Implementação de Políticas Públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Enap. Brasília, 2018.

APÊNDICE A - Resultados da análise dos Indicadores dos Serviços realizados pela SEDEC

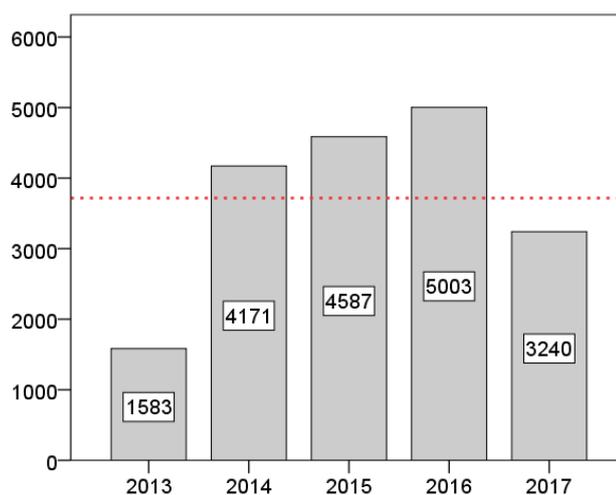
Gráfico 51 -Área coberta (em m²) com lonas plásticas.



Fonte: Elaboração Própria.

O gráfico 51 informa a área coberta (em m²) com lonas plásticas e os dados são crescentes no período dos anos estudados. A média anual é de 2.536.439,6 de área coberta.

Gráfico 52 - Encaminhamento para Colocação de Lona Plástica.



Fonte: Elaboração Própria.

Quanto ao Encaminhamento para Colocação de Lonas Plástica tivemos o ano de 2016 como o maior quantitativo. A média anual é de 3.716,8 encaminhamentos.

