

Experiência da Cidade do Recife na Gestão de Risco de Deslizamentos de Encostas através da Coordenadoria de Defesa Civil - Programa Guarda Chuva

Caracterização do Município e Descrição do Problema

A cidade do Recife é marcada por profundos contrastes sociais. A população da cidade é de 1,4 milhões de habitantes, com uma expansão demográfica de 0,7% anual, e uma renda per capita de 1,5 salário mínimo. O desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a inserção social, o fortalecimento da participação popular, o acesso a direitos básicos para todos, acesso à renda, fortalecimento da cidadania e qualidade de vida têm sido as prioridades do governo municipal. A ocupação desordenada, a falta de saneamento básico, em quase sua totalidade, cortes irregulares nas encostas, sistema de drenagem de águas pluviais insuficiente, a falta de destinação adequada para os resíduos sólidos e os acidentes resultantes desses fatores como o transbordamento dos canais, deslizamento de barreiras, apontam para a necessidade de ações que enfrente essa realidade.

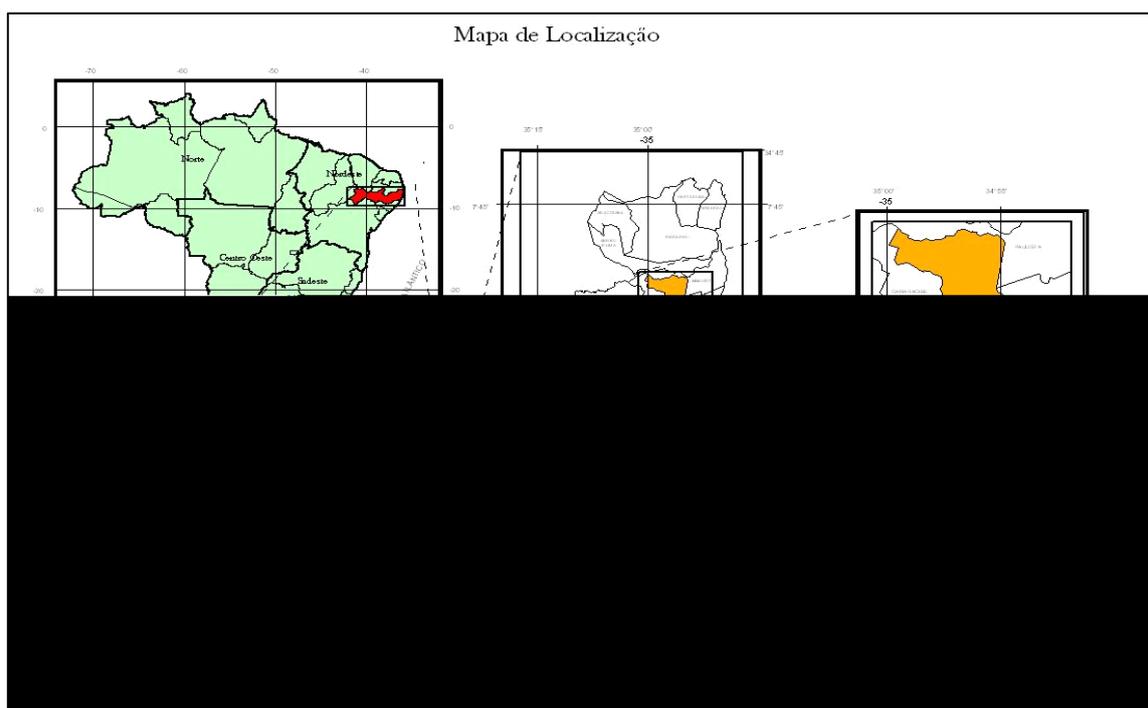


Figura 1. Localização geográfica do Município do Recife.

A ocupação dos morros do Recife aconteceu a partir dos anos 40, constituindo nos altos e nos córregos o maior assentamento popular contínuo da cidade. Desta forma, o primeiro morro a ser ocupado foi o Morro da Conceição (lugar de romaria desde o início do séc XX). Posteriormente, na década de 40, foi expressivo o contingente populacional que ocupou este morro, oriundo dos mangues centrais do Recife, em função da política de erradicação dos mocambos, implantada pelo interventor de Pernambuco Agamenon

Magalhães. Nas décadas posteriores entre 40 e 70, iniciou uma ocupação bastante desordenada no morro, devido ao intenso êxodo rural.

Com o processo de urbanização desencadeado, a princípio, pelos próprios moradores, os morros desta região abrigaram uma experiência coletiva das mais significativas do Recife, que se expressou, posteriormente, através do primeiro movimento pela posse da terra urbana – “Movimento Terra de Ninguém”.

As enchentes ocorridas nos anos 60 e 70, na planície do Rio Capibaribe, provocaram também o deslocamento de moradores que foram assentados nas UR's do Ibura e da COHAB, situadas a oeste do Aeroporto em áreas de morros.

Vale salientar que, nos últimos 20 anos, a área ocupada pela população pobre desta região aumentou vertiginosamente, crescendo também o número de moradias nessas áreas, cujo perfil sócio-econômico se identifica com o contingente de baixíssima ou nenhuma renda que habita a periferia das megacidades brasileiras.

Embora os bairros situados nas áreas de morros apresentem condições piores de infraestrutura, é importante registrar que por pressão dos moradores que nele residem, essas comunidades têm sido, nesses últimos 20 anos, objeto de ações de dotação de infraestrutura básica por parte do poder público, o que resultou na melhoria das condições de habitabilidade dos moradores nas áreas de ocupação mais antigas e consolidadas. Contudo, a precariedade das condições de ocupação ainda se faz sentir na maior parte desses morros, no que diz respeito à segurança face aos deslizamentos provocados por chuvas fortes.

Descrição Geral do Programa de Gerenciamento de Riscos

Os trabalhos mais significativos para a cidade do Recife, antes da implementação do Programa Guarda-Chuva e que serviram de subsidio, surgem a partir da década dos 1990:

- 1993 – Relatório Técnico do Mapeamento de Risco das Encostas Ocupadas do Recife. Prof. Jaime Gusmão e a Prof^a. Margareth Alheiros, definindo uma pré-setorização das áreas mais críticas de deslizamentos nos morros;
- 1994 – Primeiras experiências com o Projeto Parceria nos Morros, buscando alternativas no uso de tecnologias construtivas de baixo custo para reduzir os riscos de deslizamentos, definindo como eixo de ação a parceria entre a comunidade e a Administração Municipal para execução de obras;

Em 2001, com a reestruturação da Coordenação de Defesa Civil do Recife – CODECIR, é concebido e implementado o **Programa Guarda Chuva**, definindo seis eixos norteadores.

- Controle Urbano preventivo para ocupação em área de riscos nos morros e alagados;
- Defesa Civil Permanente (ação descentralizada e gestão de proximidade);
- Ações Integradas de Pequeno Porte;
- Urbanização e desenvolvimento de Política Habitacional;
- Ações educativas e culturais para prevenção de riscos e acidentes;
- Participação Popular

As ações do Programa Guarda-Chuva, executado pela CODECIR, são integradas e adotam, portanto, uma abordagem multidisciplinar com a Empresa de Urbanização do Recife – URB. Esta, por sua vez, também executa programa de prevenção em áreas de risco denominado *Programa Parceria nos Morros*, com a Secretaria de Habitação, Serviços Públicos, Saúde, Educação, além de diversos outros órgãos.

Assim, a partir da atuação do Sistema de Defesa Civil do Município, constatou-se a necessidade de ampliação da capacidade de atendimento à população, o que vem ocorrendo nos últimos anos, garantindo a melhoria na comunicação, principalmente com a parcela da população que habita as áreas de risco, conforme demonstra o gráfico a seguir. Em especial aparece neste mesmo gráfico, a intensificação das ações integradas no período crítico, chuvoso, praticamente dobrando a capacidade de atendimento (barra verde).

Em 2001 foram registrados **3.667 chamados** para atendimento a famílias moradoras em áreas consideradas de risco, passíveis de acidentes e deslizamentos. No ano de 2005 este número elevou-se para **11.302 chamados**, conforme publicações anuais dos Planos de Contingência.

Ao longo dos seis anos de atuação, o Programa Guarda-Chuva vem priorizando o atendimento à população em situações de risco, que habitam as planícies alagáveis e as encostas da cidade, através de ações preventivas, na perspectiva de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres naturais, reduzindo os seus impactos sobre a vida da população atingida.



Gráfico 1. Numero de ocorrências e vistorias no período 2001 a 2006.

A ação descentralizada é outra marca importante, a partir dos investimentos por território específico com um conjunto de intervenções que minimizem o risco em cada bairro, localidade ou setor, dentro da visão sistêmica e multidisciplinar, os resultados de qualificação destas intervenções, estruturais e não estruturais, assim como a satisfação

da população indicam que esta é uma boa metodologia de desenvolvimento e minimização do risco.

Para que efetivamente esse aspecto seja observado, a Defesa Civil atua em 6 regionais descentralizadas nas Regiões Político-Administrativas da Cidade (RPA's), no seguinte formato:

- Regional Norte
- Regional Nordeste
- Regional Noroeste
- Regional Oeste
- Regional Sul
- Regional de Planície

Todas estão espacialmente distribuídas no mapa seguinte. As cores representam o território de atuação de cada Regional, sendo estas áreas as que sempre registraram o maior número de acidentes.

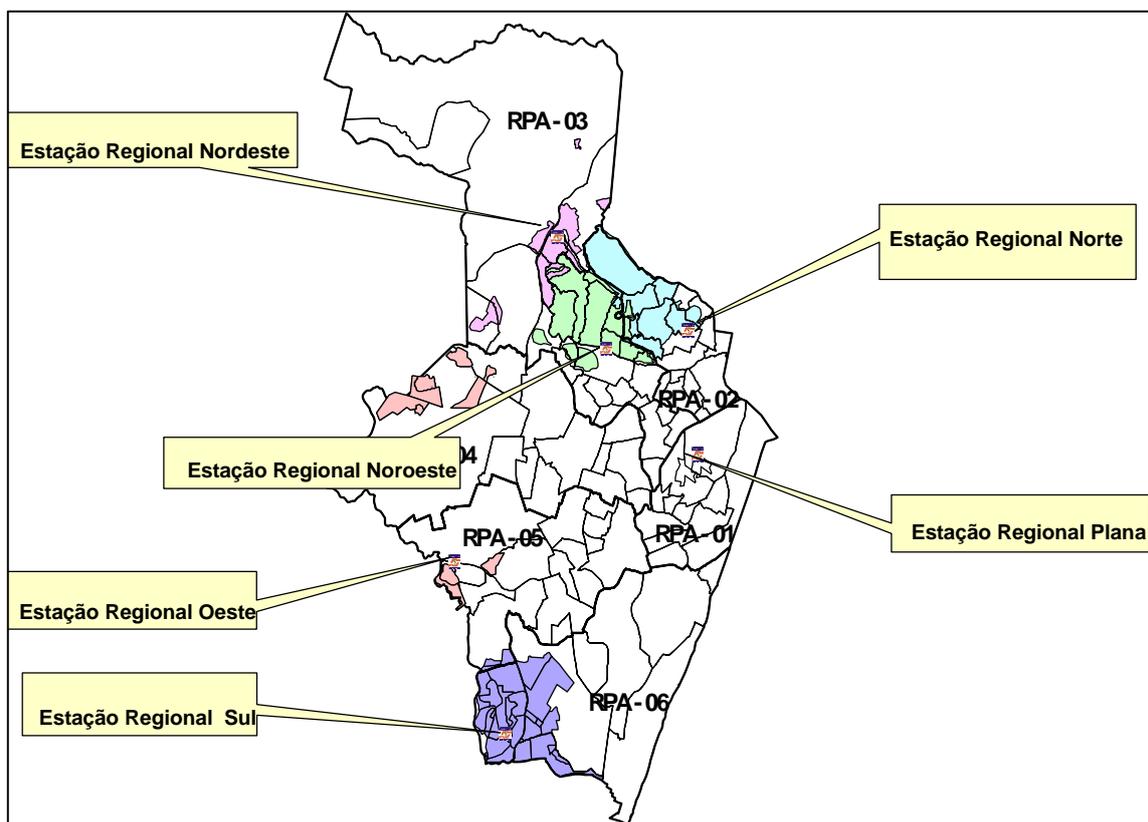


Figura 2. Localização das regionais que apresentam registro de acidentes com deslizamentos.

Mapeamento de Risco: Caracterização e Magnitude do Problema

Os mapeamentos de risco, em escala de detalhe, de assentamentos precários na cidade do Recife, tiveram início na década em 2001, quando da reestruturação da CODECIR, a partir da tomada a decisão política e técnica de enfrentar os grandes e graves desastres

que ocorriam na cidade, os quais resultavam em registros significativos de vítimas, a exemplos como 1996 (46 óbitos) e 2000 (11 óbitos). O trabalho de gestão e controle de risco que se desenvolve desde 2001, não tem a objetivo de apenas fazer com que as estatísticas indiquem a ocorrência de acidentes sem vítimas, mas também provocar a redução de danos materiais quanto seja possível, sendo esta a principal conquista dos últimos anos.

A partir de 2003, com o advento da criação do Ministério das Cidades, foi possível a elaboração de um plano de trabalho que não só sistematizasse os dados e informações registradas pela Defesa Civil do Município, mas que inclusive utilizasse essa informação para melhor definir e quantificar os setores de risco, acrescentando-se uma estimativa, com possibilidade de ser dinâmica, a partir da atualização do mapeamento anualmente após os períodos chuvosos. Ao mesmo tempo, fosse capaz de dimensionar as intervenções estruturais para a minimização do risco, definindo-se para isso, o modelo de engenharia para cada setor e o custo da realização desta intervenção.

O Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR) será instrumento básico para apoiar a Administração Municipal na gestão de risco e deverá constituir-se na base para o estabelecimento de compromissos entre os três níveis de governo, visando à implementação conjunta e articulada das ações prioritárias, voltadas para a prevenção de risco e redução gradativa do número de vítimas nessas áreas, de maneira a definir um horizonte para a eliminação das situações de risco mais graves.

Ações de Mobilização e Formação dos Núcleos comunitários de Defesa Civil nas Comunidades em Risco

O Projeto NUDEC Jovem nas Escolas foi iniciado em 2005 por meio de um convênio entre o Governo do Estado de Pernambuco e as prefeituras da região metropolitana do Recife com o objetivo de fomentar a instalação de Núcleos Comunitários de Defesa Civil e mobilizar a comunidade para adoção de práticas do cotidiano que leve à preservação do seu espaço de moradia e a melhoria da qualidade de vida nos morros. Na cidade do Recife, envolveu 3 escolas num trabalho conjunto com diversos órgãos da Prefeitura como as Secretarias de Planejamento Participativo, Obras, Desenvolvimento Urbano e Ambiental Secretaria de Educação Esporte e Lazer.

O intenso trabalho desenvolvido nas escolas tem gerado excelentes resultados como a formação de NUDECs, diagnósticos de risco, planos preventivos, oficinas de artes cênicas e pedagógicas.



Figura 2. Mascote defesa civil foto e dramatização com voluntários sobre ações informativas e de educação ambiental.



Figura 3. Apresentação do teatro jovem e curso de formação

Planos de Contingência Montados para Situações Emergenciais; Descrição dos Planos, Monitoramento, Obras Emergenciais.

O plano de contingência é um instrumento previsto pelo Sistema de Defesa Civil Nacional, o qual consiste um conjunto de procedimentos e ações para atender as emergências, bem como a definição dos recursos humanos, suas respectivas competências, os recursos materiais, equipamentos complementares para a prevenção, controle e enfrentamento de um possível acidente e as alternativas para o atendimento a população atingida por desastres.

Estes planos são montados a partir de uma série de reuniões com todos os parceiros do Programa das esferas municipal e estadual com o objetivo que seja definido em conjunto a estrutura disposta por cada órgão para atuação no período de intensificação das chuvas em nossa cidade. É definida a infra-estrutura disponibilizada por cada órgão, os técnicos que atuarão na equipe ampliada no apoio à Defesa Civil, suas respectivas gerências, telefones e instrumentos de comunicação. Todos esses dados são compilados em um documento intitulado Alerta 2006 (ano em curso), sendo este um documento que pode ser manuseado por qualquer dos parceiros numa situação de emergência, tornando-se um instrumento imprescindível por tornar possível o acesso rápido a informações, dando

agilidade ao atendimento. Após sua estruturação há um processo de divulgação desse instrumento tanto para os agentes envolvidos, quanto para a sociedade civil.

Intervenções Estruturais Planejadas e Realizadas

A ação inter-setorial envolvendo os vários órgãos da Prefeitura que atuam no território das áreas de risco vem permitindo um planejamento compartilhado que implica ações estruturais concebidas a partir de uma visão sistêmica de todos os agentes.

Dentro da metodologia de planejamento participativo, a construção de planos micro-regionais contribui na definição das intervenções de melhoria da infra-estrutura urbana de cada micro-região. A metodologia utilizada para a definição das intervenções estruturais, dentro de cada setor de risco, delimitado em cada localidade, sendo esta a última unidade territorial de atuação da Defesa Civil para o Plano Municipal de Redução de Risco, levou em consideração o conhecimento e a vivência dos moradores e delegados do Orçamento Participativo residentes nestas áreas. Isso tem proporcionado uma discussão cada vez mais amadurecida sobre os limites e possibilidades referentes ao controle do risco, em que pesam sobremaneira a agilidade na resposta e reestruturação dos espaços degradados, inclusive para se evitar danos maiores.

A CODECIR vem realizando intervenções de pequeno porte, que pela simplicidade do processo de execução, dão respostas rápidas e efetivas, possibilitando essa reabilitação. Correspondem basicamente a serviços de micro-drenagem, desvios de águas servidas (residuárias), retaludamentos com plantio de gramíneas, etc.

O Programa *Parceria nos Morros* realiza obras de contenção junto à população. A Prefeitura entra com o material e toda a orientação técnica e a população com a mão-de-obra. Também são realizadas obras estruturadoras com a execução através de terceirização.

Ano	Pequenos Serviços	Obras coletivas	Obras de Parceria
2001	206,00	128,00	316,00
2002	498,00	118,00	441,00
2003	127,00	61,00	397,00
2004	117,00	75,00	391,00
2005	110,00	62,00	442,00
2006 (Julho)	67,00	0,00	346,00
Total	1.125,00	444,00	2.333,00

Tabela 1. Obras planejadas e executadas no período de 2001 a 2006.



Figura 4. Exemplo - obras situação antes e depois.



Figura 5. Exemplo - obras situação antes e depois.

Conclusões

Com a implantação do Programa Guarda-Chuva, a Defesa Civil do Recife vive o seu período de maior relevância desde o seu surgimento. O modelo implementado tem servido como norteador para procedimentos semelhantes nas ações de governo, desenvolvidas por outras secretarias. Atuar de forma integrada vem exigindo de todos os órgãos parceiros uma nova postura gerencial.

O domínio cada vez mais amplo das áreas de risco, traz como consequência, o conhecimento e encaminhamento de demandas para todos os setores. Foi preciso tempo, para que se tivesse a compreensão de que as demandas são da população, e não apenas do órgão, ou agente que identifica o problema, sendo, portanto, responsabilidade do governo municipal em dar resposta e o esforço deve ser integrado e coletivo.

A preocupação, no que se refere à Política Municipal de Defesa Civil, deve-se direcionar à consolidação desse modelo de gestão com o objetivo de garantir que não haja retrocessos que repercutam no atendimento a população e no controle do risco.

As limitações de qualquer organização que lide com a força dos elementos da natureza são amplas, haja vista que a natureza sociabiliza sua energia para todos, sem considerar seus avanços ou limites, quanto a aspectos econômicos, tecnológicos, de desenvolvimento ou organização. O desafio está no trabalho preventivo, nos instrumentos gerenciais que permitam um monitoramento, a deflagração de alertas e a rapidez nas ações de emergência e socorro, quando inevitáveis.

É, sem dúvida, também imprescindível a compreensão de que essa integração deva acontecer entre todas as esferas de governo, quando o objetivo é garantir a vida de cada cidadão.

Contatos

Nina Macário – Coordenadora de Defesa Civil do Recife;

CODECIR – Coordenadoria de Defesa Civil do Recife

Endereço: Rua Afonso Pena, 550 – Santo Amaro- Recife- Pe - CEP 50.050-130

Telefone: (81) 3232-2114

Fax: (81) 3232-2100

e-mail: codecir@recife.pe.gov.br

Website: <http://www.recife.pe.gov.br>