

POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL: A EXPERIÊNCIA DA SECRETARIA EXECUTIVA DE DEFESA CIVIL DO RECIFE – PE¹

*Maria Afra Nunes Guedes*²

*Enivaldo Carvalho da Rocha*³

RESUMO

A pesquisa constitui-se na Análise de Implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil pela Secretaria Executiva de Defesa Civil do Recife, através da Estratégia de Gestão e Redução de Riscos de Desastres, no período de 2013 – 2017. Descrevendo a prática a partir das Ações, Programas, Projetos, Serviços e Ocorrências. O desenho de pesquisa foi a estatística descritiva, auxiliada por métodos mistos como a pesquisa documental, bibliográfica e observação participante. Nossas principais referências foram a Lei 12.608/12 e a Tabela de Ocorrência Anual. Os resultados indicam que a implementação da PNPDC no seu período inicial de vigência, se deu de maneira eficiente, houve um aumento no número de atendimentos, nos quantitativos das ações e serviços e a diminuição no número das ocorrências. Com isso concluímos que a implementação das atividades vem atingindo o objetivo previsto na lei, que é a redução dos riscos.

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

ABSTRACT

The research is constituted by the Analysis of Implementation of the National Policy of Protection and Civil Defense by the Executive Secretariat of Civil Defense of Recife, through the Strategy of Management and Reduction of Disaster Risks, in the period of 2013 - 2017. Describing the practice from of the Actions, Programs, Projects, Services and Occurrences. The research design was descriptive statistics, aided by mixed methods such as documentary, bibliographic research and participant observation. Our main references were Law 12,608 / 12 and the Annual Occurrence Table. The results indicate that the implementation of the PNPDC in its initial period of validity, occurred in an efficient way, there was an increase in the number of visits, in the quantitative of actions and services and the decrease in the number of occurrences. With this we conclude that the implementation of the activities has been achieving the objective established in the law, which is the reduction of risks.

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

¹ Artigo elaborado com base na Dissertação de Mestrado, com mesmo título, defendida no Mestrado Profissional em Políticas Públicas – MPPP da Universidade Federal de Pernambuco, em junho de 2018.

² 1 Mestre em Política Pública pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, Especialização em Gestão de Riscos e Emergência de Desastres – ESUDA, Bacharel em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. E-mail: mariaafrang@gmail.com.

³ Professor do Deptº de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, Doutor em Engenharia de Produção pela COPPE da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Pós-Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Univ. Fed. de Minas Gerais. E-mail: enivaldocrocha@gmail.com.

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. A Lei nº 12.608/12, da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDC, é o mais importante instrumento jurídico e governamental que estabelece objetivos, diretrizes e responsabilidades, 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 às 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.

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, verificando a disponibilização das Ações, Programas, Projetos, Serviços e as principais ocorrências notificadas. O trabalho está estruturado em Introdução, Metodologia, Resultados e Discussão, Conclusões e Referências Bibliográficas.

2. METODOLOGIA

A natureza do estudo é descritiva utilizando métodos mistos para analisar a Implementação da Lei 12.608/12 na Estratégia de Redução do Risco Desastres da SEDEC, através da análise dos dados relativos a disponibilização de Ações, Programas, Projetos, Serviços e as principais ocorrências adversas vivenciadas pela população.

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 coleta dos dados foi realizada na Secretaria Executiva de Defesa Civil do Recife, onde realizamos pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e utilizamos a técnica da observação participante.

Foram estabelecidos para sustentação teórica e analítica como fontes de pesquisa do estudo: a Lei Federal 12.608/12, 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.

Após a obtenção dos dados no órgão realizamos a tabulação eletrônica e a consequente análise e por fim obtivemos os resultados abaixo analisados.

3. RESULTADOS DA ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES DA SEDEC

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 legítima e executa a ação estatal.

Os arranjos institucionais não são estáveis, 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 da PNPDC é compreender a dinâmica e a configuração desses arranjos durante o tempo, entender todas essas relações frente ao ambiente externo e as populações afetadas por desastres que demandam respostas efetivas e eficazes.

A SEDEC – Recife possui arranjos institucionais diversos, sendo um Sistema que trabalha o risco em todas as suas fases do ciclo de Defesa Civil. A Estratégia de Redução de Riscos de Desastres

– RRD da SEDEC tem compromissos que giram em torno da Gestão dos Riscos frente as perspectivas de aumento da intensidade e frequência de eventos extremos, decorrentes principalmente das mudanças climáticas.

A Estratégia de RRD da SEDEC compreende a adoção dos princípios norteadores do “Programa Guarda-Chuva”, que consiste em: Defesa Civil Permanente, Ação Descentralizada, Administração de Proximidade, Visão Sistêmica dos Espaços, Integração dos Órgãos do Sistema, Intervenção Estrutural Continuada e Participação direta da População.

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, a SEDEC formulou sua prática em ações, programas e serviços pré e pós-desastres.

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

As fases pós-desastre compreendem a Resposta e a Recuperação dos cenários atingidos 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. Abaixo temos os quadros 1, 2, 3 e 4 com as Ações, Programas e Serviços realizados pela SEDEC.

AÇÕES E PROGRAMAS REALIZADOS PELA SEDEC - RECIFE		
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

Quadro 1: Ações e Programas realizados pela SEDEC. **Fonte:** Elaboração Própria.

SERVIÇOS REALIZADOS PELA 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

Quadro 2: Serviços realizados pela Equipe de Engenharia da SEDEC
Fonte: Elaboração Própria.

SERVIÇOS REALIZADOS PELA EQUIPE DE PSICOLOGIA E SERVIÇO SOCIAL
1- Acompanhamento Social das famílias e vítimas de sinistro
2- Análise de Processos
3- Análise de Projetos
4- Atendimento Psicológico
5- Atendimento Social
6- Ação contra o Aedes Aegypti
7- Cadastro de Identificação Social
8- Distribuição de cestas básicas
9- Distribuição de cobertores
10- Distribuição de colchões
11- Distribuição de produtos de higiene
12- Encaminhamento para órgãos do Sistema
13- Inclusão de família no Benefício Auxílio Moradia
14- Remoção de família para abrigo, casa de parente ou imóvel alugado
15- Visita Domiciliar
16- Visita Institucional

Quadro 3: Serviços realizados pela Equipe de Psicologia e Serviço Social da SEDEC
Fonte: Elaboração Própria.

SERVIÇOS REALIZADOS PELA 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

Quadro 4: Serviços realizados pela Equipe Operacional da SEDEC

Fonte: Elaboração Própria.

O foco da análise de Implementação da PNPDC pela SEDEC consiste na gestão e execução das Ações, Programas, Projetos e Serviços disponibilizados aos cidadãos, como também nas principais ocorrências atendidas, abaixo trazemos alguns gráficos com os principais indicadores analisados. Iniciamos com a análise da gradação dos Riscos.

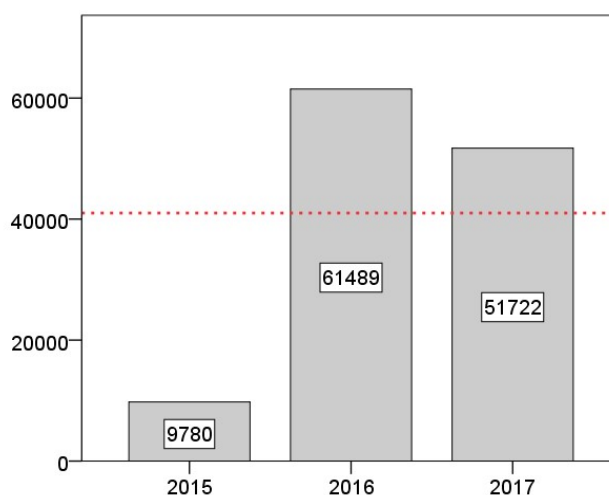


Gráfico 1: R1 (Risco Baixo)

Fonte: Elaboração Própria.

O Gráfico 1 apresenta o quantitativo de R1 (Risco Baixo). Observamos que os números aumentam significativamente no ano de 2016 e apresentam uma leve queda no ano de 2017. A média anual corresponde a 40997.

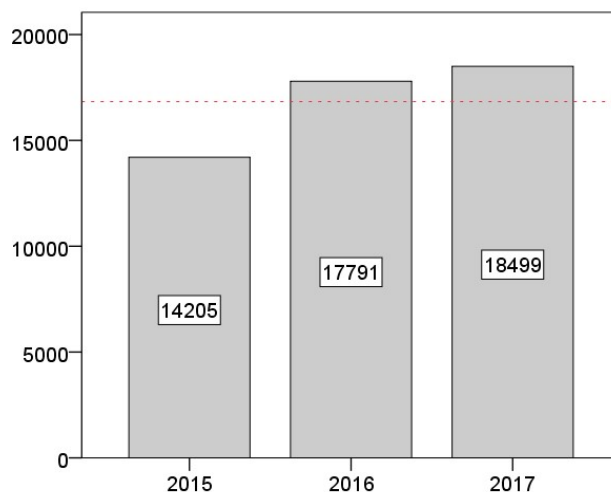


Gráfico 2: R2 (Risco Médio)
Fonte: Elaboração Própria.

No Gráfico 2 temos um aditamento nos números de R2 nos anos estudados. O ano de 2017 apresenta o dobro de casos em relação ao ano de 2015. Observamos então um aumento substancial de casos em um curto período de tempo. A média anual é de 16831,7.

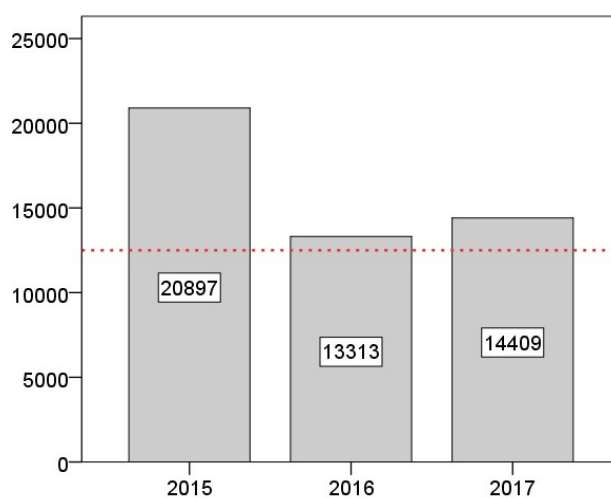


Gráfico 3: R3 (Risco Alto)
Fonte: Elaboração Própria.

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. A média anual corresponde a 16206,3.

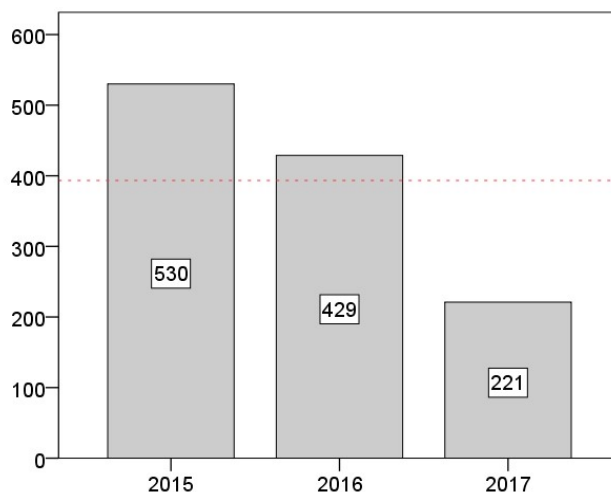


Gráfico 4: R4 (Risco Muito Alto)

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. Observamos no ano de 2017 a manutenção de 221 casos de convivência com a possibilidade iminente do desastre. A média anual é de 393,4. Abaixo temos os gráficos das principais Ações desenvolvidas pela SEDEC.

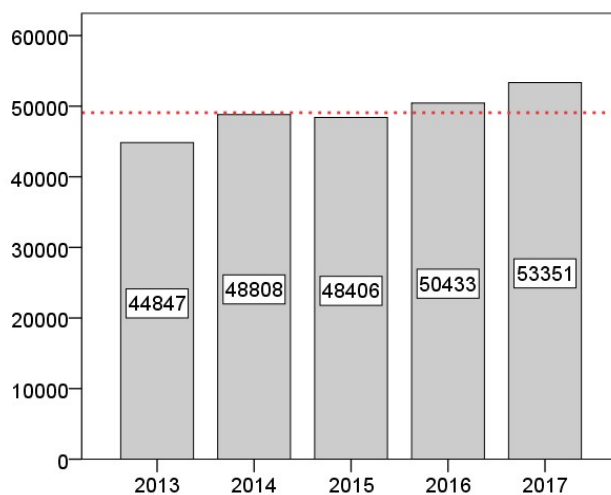


Gráfico 5: Vitorias Técnicas realizadas pela SEDEC.

Fonte: Elaboração Própria.

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

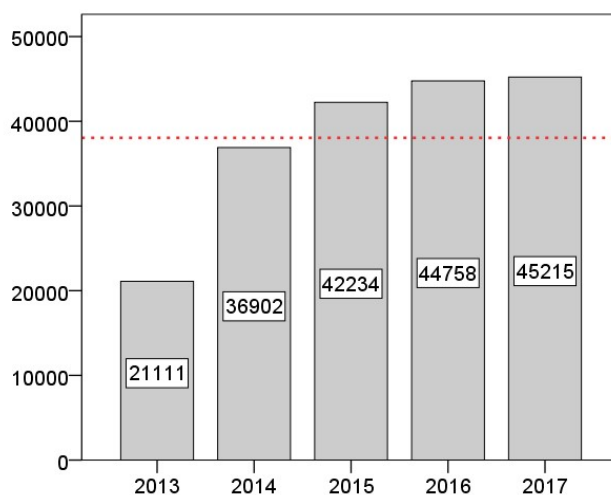


Gráfico 6: Monitoramento realizado pela SEDEC
Fonte: Elaboração Própria.

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

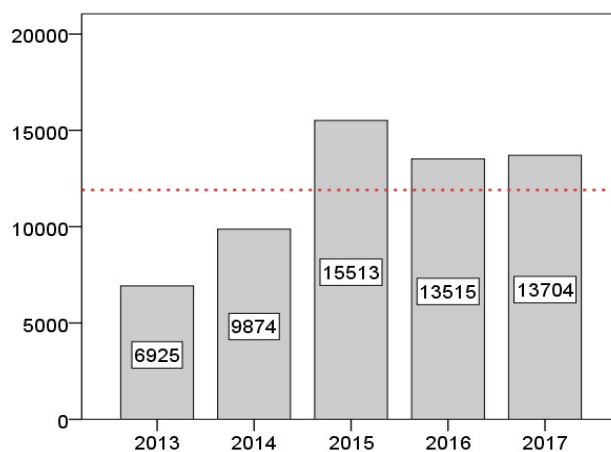


Gráfico 7: Pontos de Lonas colocados pela SEDEC.
Fonte: Elaboração Própria.

No gráfico 7 temos o quantitativo de Lonas Plásticas colocadas como medida preventiva e emergencial. Observa-se que os números são crescentes e a média corresponde a 11.906,2 lonas utilizadas. Em seguida analisamos as principais ocorrências.

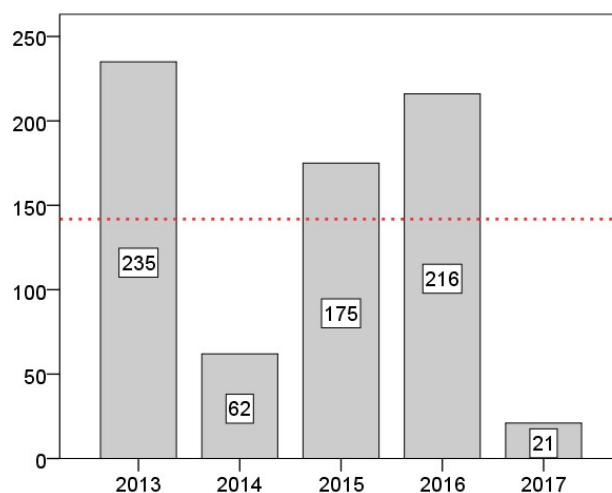


Gráfico 8: Alagamentos
Fonte: Elaboração Própria

No Gráfico 8 temos os números de alagamentos e constatamos uma diminuição significativa na quantidade de ocorrência deste evento entre os anos de 2016 e 2017, ficando o ano de 2016 atrás apenas de 2013 com 235 registros de alagamentos. A média anual de alagamentos corresponde a 141,8 ocorrências.

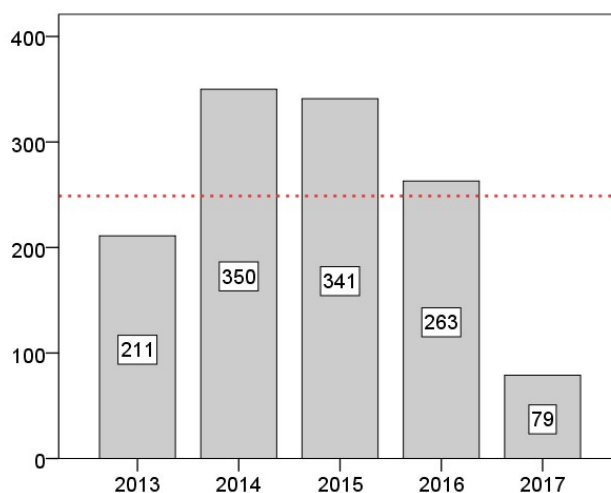


Gráfico 9: Deslizamento de barreiras.
Fonte: Elaboração Própria

Quanto a ocorrência de Deslizamento de barreiras, observamos uma constância nas totalizações durante os anos. É a partir do ano de 2017 que observamos uma diminuição bastante significativa nos números dessa ocorrência. A média anual é de 248,8 deslizamentos constatados. A seguir temos nossas conclusões acerca do tema analisado.

4. CONCLUSÃO

Toda Política Pública é um fenômeno complexo que envolve inúmeras decisões tomadas por indivíduos, organizações e atores, sendo afetada por diversos fatores como o contexto político, econômico, social, ambiental, os arranjos institucionais, a disponibilidade de recursos, entre outros.

A execução de atividades é um assunto relevante e um desafio devido a necessidade de considerar a realidade como um todo e não apenas os aspectos operacionais, na busca de uma perspectiva coletiva de Política Pública. E a análise desse processo é essencial para compreensão das escolhas de determinadas atividades, e considerando que Ações, Programas, Projetos e Serviços são os meios utilizados pela SEDEC, faz-se necessário avançar nessa reflexão para uma constante 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 existe limites inerentes a própria organização do município para atender as necessidades da população, tanto em situação de desastre, quanto nas iniciativas voltadas a prevenção.

Entre os principais desafios observados durante a nossa pesquisa no cotidiano institucional citamos: a inadequação da infraestrutura institucional; a falta de uma retaguarda governamental capacitada; a necessidade do aumento das Dotações Orçamentárias e a criação de um Fundo; a criação de um setor jurídico para as questões dos Riscos; a necessidade de capacitação continuada dos profissionais e gestores; a necessidade de unificar a base de dados; de aumentar a participação popular e o Controle Social; há defasagem no valor do Benefício Auxílio Moradia e no número de Servidores Públicos efetivos.

Os resultados da análise da PNPDC no seu período inicial de vigência indicaram uma implementação eficiente dentro da Estratégia de Gestão e Redução de Risco da SEDEC pois houve um aumento no número de atendimentos, nos quantitativos das ações e serviços e a diminuição no número das ocorrências notificadas. Com isso concluímos que apesar das dificuldades encontradas no cotidiano institucional, a implementação das atividades vem atingindo o objetivo previsto na lei, que é a redução dos riscos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil** – Lei 12.608 de 10 abril de 2012. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2012.
- CASTRO, A. L. C. de. **Manual de Planejamento em Defesa Civil. (Vol. II)**. Ministério da Integração Nacional. Brasília: Secretaria de Defesa Civil, Brasília, 2004.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. 2º ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- 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>> Consulta:13-01-2018).
- XIMENES, Daniel de Aquino. **Implementação de Políticas Públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Enap. Brasília, 2018.