



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

RICARDO RODRIGUES CATANHO DE SENA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA CIVIL COM ÊNFASE ÀS ÁREAS DE RISCO
DE DESASTRES NOS BAIROS MUCURIBE E MANOEL DIAS BRANCO:
SIGNIFICADOS E NARRATIVAS

FORTALEZA – CEARÁ

2017

RICARDO RODRIGUES CATANHO DE SENA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA CIVIL COM ÊNFASE ÀS ÁREAS DE RISCO
DE DESASTRES NOS BAIROS MUCURIBE E MANOEL DIAS BRANCO:
SIGNIFICADOS E NARRATIVAS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Camila Holanda Marinho.

FORTALEZA – CEARÁ
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Sena, Ricardo Rodrigues Catanho de.

Políticas públicas de defesa civil com ênfase às áreas de risco de desastres nos bairros Mucuripe e Manoel Dias Branco: significados e narrativas [recurso eletrônico] / Ricardo Rodrigues Catanho de Sena. - 2017.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 109 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2017.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof.^a Dra. Camila Holanda Marinho.

1. Políticas Públicas. 2. Defesa Civil. 3. Áreas de Risco de Desastres. I. Título.

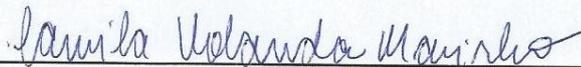
RICARDO RODRIGUES CATANHO DE SENA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA CIVIL COM ÊNFASE ÀS ÁREAS DE
RISCO DE DESASTRES NOS BAIROS MUCURIBE E MANOEL DIAS
BRANCO: SIGNIFICADOS E NARRATIVAS

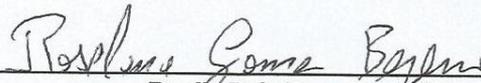
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 01/08/2017

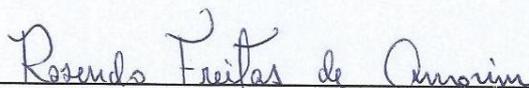
BANCA EXAMINADORA



Prof^a. Dr^a. Camila Holanda Marinho (Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof^a. Dr^a. Roselane Gomes Bezerra
Universidade Federal do Ceará – UFC



Prof. Dr. Rosendo Freitas de Amorim
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus pelo dom da vida, na qual me conduziu a ser Oficial do Corpo de Bombeiros Militar e inserido na Defesa Civil do Estado do Ceará, o que por sua vez propiciou experiências únicas ao longo de vários anos.

Agradecimento ímpar à querida Mestra e incentivadora Diana, cujo apoio se fez efetivo mesmo tendo pouco conhecimento sobre o assunto Defesa Civil.

À compreensão do meu filho Ricardinho ao escassear minha presença quanto a atenção demandada.

À colaboração incondicional da Agente de Defesa Civil de Fortaleza, Janeina, a qual contribuiu de sobremaneira para a sistematização dos dados aqui apresentados.

A todos os amigos e companheiros de Mestrado, bem como todos os Professores e funcionários.

Agradecimento especial à professora Doutora Camila Holanda Marinho, ao Doutor Rosendo Freitas de Amorim, e à Doutora Roselane Gomes Bezerra, que por meio de seus questionamentos direcionaram o estudo de forma que fosse compreensível e de fácil entendimento para os leitores em geral, além de agradecer aos integrantes da defesa civil estadual, de Fortaleza e militares do Corpo de Bombeiros do Ceará pelo trabalho voltado à construção de um sistema de proteção e defesa civil eficiente.

RESUMO

O trabalho aqui apresentado consiste em uma abordagem sobre as políticas públicas de defesa civil da cidade de Fortaleza com enfoque às áreas de risco de desastres delimitadas aos bairros Mucuripe e Manoel Dias Branco, numa busca sobre o significado destas áreas junto aos seus moradores. Introdutoriamente expõe-se o entendimento e a relevância sobre desastres, correlacionando-os com a realidade internacional, brasileira e cearense. Em seguida perpassa-se por um prisma conceitual e histórico sobre defesa civil em âmbito mundial, brasileiro, no Ceará e na sua Capital, consubstanciando-os com aspectos históricos e contemporâneos do município de Fortaleza, bem como sua defesa Civil. Em continuidade discorre-se sobre as políticas públicas de defesa civil abrangendo seus aspectos legais e a política nacional de proteção e defesa civil em vigor para, em seguida culminar com as entrevistas e análises de imagens obtidas junto a moradores das áreas de risco de desastres dos bairros em epígrafe, os quais, literalmente convivem com o perigo. O referido périplo subsidia a confecção das considerações finais as quais, dentre outros aspectos trata das razões de continuidade das áreas de risco de desastres estudadas, esboça o entendimento do autor quanto à situação em debate, bem como expõe sugestões técnicas de soluções para os imbróglis apresentados. Tudo por um viés metodológico pautado por uma pesquisa científica e empírica, de ordem qualitativa e quantitativa, tendo embasamento bibliográfico e com trabalho de campo, além de uma ótica exploratória e descritiva. Enfim, o estudo aqui posto também se apresenta como alicerce para debates e estudos concatenados a esta seara, corroborando para socializar o correspondente conhecimento e, de modo ainda mais importante, contribuir para salvar vidas.

Palavras-Chave: Políticas Públicas. Defesa Civil. Áreas de Risco de Desastres.

ABSTRACT

The work presented here consists of an approach on the public policies of civil defense with a focus on the disaster risk areas delimited to the Mucuripe and Manoel Dias Branco neighborhoods, in a search about the meaning of these areas with their residents. The understanding and relevance of disasters are presented in an introductory way, correlating them with the international reality, Brazilian and Ceará. It is followed by a conceptual and historical prism on civil defense in the Brazilian world, in Ceará and in its Capital, consubstantiating them with historical and contemporary aspects of the city of Fortaleza, as well as its Civil defense. In continuity, there is a discussion on the public policies of civil defense covering its legal aspects and the national policy of protection and civil defense in force to then culminate with the interviews and analysis of images obtained from residents of disaster risk areas of the Neighborhoods in the epigraph, which literally coexist with danger. The aforementioned paper subsidizes the preparation of the final considerations which, among other aspects, deals with the reasons for the continuity of the disaster risk areas studied, outlines the author's understanding of the situation under debate, as well as proposes technical solutions for the imbroglios presented . This is due to a methodological bias based on a scientific and empirical research, of a qualitative and quantitative nature, based on bibliographical and field work, as well as an exploratory and descriptive view. Finally, the study here also presents itself as a foundation for debates and studies linked to this area, corroborating to socialize the corresponding knowledge and, more importantly, contribute to save lives.

Keywords: Public Policies. Civil defense. Areas of Disaster Risk.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Bairros e Regionais de Fortaleza	22
Figura 2 – Espaço geográfico do Semiárido brasileiro.....	33
Figura 3 – Desastres com chuvas em diferentes municípios.....	40
Figura 4 – Organograma da segurança pública do Ceará	42
Figura 5 – Símbolo da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil	61
Figura 6 – Símbolo da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de Joinville ..	62
Figura 7 – Símbolo da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Rio de Janeiro	62
Figura 8 – Símbolo da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Ceará	63
Figura 9 – Símbolo da Coordenadoria Especial de Proteção e Defesa Civil do município de Fortaleza	64
Figura 10 – Organograma da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil ..	71
Figura 11 – Estrutura organizacional da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil – CEDEC	75
Figura 12 – Mapa das Regionais de Defesa Civil no Ceará	79
Figura 13 – Mapa de distribuição da renda média mensal das pessoas por bairros em Fortaleza	82
Figura 14 – Bairro Manoel Dias Branco (Morro do Gengibre)	85
Figura 15 – Bairro Mucuripe (Morro Santa Terezinha)	86
Figura 16 – Bairro Mucuripe (Morro Do Mirante)	88
Figura 17 – Bairro Mucuripe (Comunidade Saporé – Riacho Maceió).....	89
Figura 18 – Rua Pescador Chico Bindá, no Bairro Mucuripe	91
Figura 19 – Trecho do Riacho Maceió junto a residências.....	93
Figura 20 – Trecho do Riacho Maceió junto a estabelecimento comercial.....	95
Figura 21 – Casebres na Rua Dunas do Alto	96
Figura 22 – Rua Audízio Mosca.....	98

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de Desastres registrados no Ceará no período de 1991 a 2015	18
Tabela 2 – População do Estado do Ceará e de 1890 a 2010	46
Tabela 3 – Acúmulos Pluviométricos em Fortaleza	48
Tabela 4 – Ocorrências de Defesa Civil em Fortaleza no ano de 2015	49
Tabela 5 – Ocorrências de Defesa Civil em Fortaleza no ano de 2016	49
Tabela 6 – Ocorrências de Defesa Civil até abril de 2017	50
Tabela 7 – Atendimentos pela defesa civil de Fortaleza	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARP	Air Raid Precautions
CBMCE	Corpo de Bombeiros Militar do Ceará
CEDEC	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Ceará
CENAD	Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres
COEDEC	Conselho Estadual de Defesa Civil
COMDEC	Coordenadoria Especial de Proteção e Defesa Civil do município de Fortaleza
CONPDEC	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
DAG	Departamento de Articulação e Gestão
DIRDN	Década Internacional para a Redução dos Desastres Naturais
DRR	Departamento de Reabilitação e de Reconstrução
ECP	Estado de Calamidade Pública
EIRD	Estratégia Internacional para Redução de Desastres
EPI	Equipamentos de Proteção Individual
EUA	Estados Unidos da América
FCPC	Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura
FDCC	Fundo de Defesa Civil do Estado do Ceará
FUNCAP	Fundo Especial para Calamidades Públicas
GEACAP	Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas
GESCAP	Grupo de Socorro às Vítimas de Calamidades Públicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INSA	Instituto Nacional do Semiárido
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
NUDEC	Núcleos Comunitários de Proteção e de Defesa Civil
ONU	Organização das Nações Unidas
PNDC	Política Nacional de Defesa Civil
PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
REDEC'S	Coordenadorias Regionais de Defesa Civil
S2ID	Sistema Integrado de Informações sobre Desastres

SAAB	Secretaria de Agricultura e Abastecimento
SAS	Secretaria Estadual de Assistência Social
SE	Situação de Emergência
SEDEC	Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil
SER	Secretaria Executiva Regional
SINDEC	Sistema Nacional de Defesa Civil
SINPDEC	Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
SSPDS	Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social
UN-ISDR	Instituição Internacional para Estratégias de Redução de Desastres

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	HISTÓRIA DA DEFESA CIVIL.....	27
2.1	PRISMA HISTÓRICO E CONCEITUAL SOBRE DEFESA CIVIL	27
2.2	DEFESA CIVIL NO ESTADO DO CEARÁ.....	32
2.3	ASPECTOS DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA	44
2.4	DEFESA CIVIL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA	50
3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA CIVIL.....	53
3.1	ASPECTOS LEGAIS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA CIVIL.....	64
3.2	POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL (PNPDEC)	69
4	NARRATIVAS DE MORADORES DE ÁREAS DE RISCO DE DESASTRES NOS BAIROS MUCURIBE E MANUEL DIAS BRANCO: MORANDO COM O PERIGO	81
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
	REFERÊNCIAS	104

1 INTRODUÇÃO

“[...] a vida a ser defendida não só com palavras [...] Mas, a vida patrocinada por ações e decisões políticas”.

(João Cabral de Melo Neto)

Os desastres existem na face da Terra desde tempos imemoriais e, após o surgimento da humanidade, esta tem sofrido em inúmeras ocasiões ao longo da sua história, de modo a ser impossível registrar fidedignamente todos os desastres os quais acometeram esta mesma humanidade em todo o globo terrestre.

O termo “desastre”, no âmbito do senso comum está de imediato associado a tão somente grandes intempéries, tais como terremotos, tsunamis, erupções vulcânicas, ciclones e furacões. Todavia, cumpre destacar que no rol destes eventos também constam processos e fenômenos relativamente de menor monta, dentre os quais, cita-se: deslizamentos, inundações, subsidências e erosões, que por sua vez podem ocorrer naturalmente ou induzidos pelo homem.

Neste momento também se adianta que consoante o dicionário etimológico (on line) a palavra desastre, a qual encontra condição cognata em diferentes línguas (*disaster* em inglês, *desastre* em espanhol e *disastro* em italiano) tem sua origem em termo greco latino, oriunda da combinação dos prefixos latino dis (oposto, contrário) com a palavra *aster*, *astrum* *aster*, *astrum*.fazendo-se alusão à “má estrela” ou “mau astro”. E, com o passar do tempo, ainda que desassociado necessariamente de corpos celestes, permaneceu o entendimento de “um acontecimento calamitoso que provoca grande prejuízo ou dano”.

Isto posto, apresenta-se mais viável discorrer sobre os conceitos técnicos de Desastres, de modo a iniciar com os ensinamentos de uma Instituição Internacional para Estratégias de Redução de Desastres, a UN-ISDR (2009) a qual relaciona desastre à ideia de uma grave perturbação do funcionamento de uma comunidade ou de uma sociedade envolvendo perdas humanas, materiais, econômicas ou ambientais de grande extensão e, cujos impactos excedem a capacidade da comunidade ou da sociedade afetada de arcar com seus próprios recursos, necessitando, desta feita, de auxílios de diferentes proporções e especificidades.

Enquanto Castro, por meio de sua obra Glossário de Defesa Civil (1998, p.52) por sua vez externa desastre como sendo:

[...] **resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem**, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais. **A intensidade de um desastre** depende da interação entre a **magnitude do evento adverso e o grau de vulnerabilidade do sistema receptor afetado**. (Grifo nosso).

De pronto apercebe-se a dicotomia didática entre os desastres de ordem natural e os causados pela ação humana, também denominados tecnicamente como desastres tecnológicos. Mas, não obstante, há também os desastres de causas mistas, ou seja, com contribuição do homem e da natureza simultaneamente. Bem como tem merecido relevo a correlação entre a magnitude do evento adverso e o nível de vulnerabilidade dos afetados pelo desastre, onde se viabiliza depreender que quanto menor for o nível de vulnerabilidade, potencialmente menores são os efeitos danosos dos eventos adversos.

Ainda assim cumpre destacar que os danos podem ser gigantescos até mesmo para aqueles os quais têm algum nível de preparo para os desastres, tal como observado na obra Desastres Naturais: conhecer para prevenir (TOMINAGA, *et al.*, 2009, p. 13):

A relação do homem com a natureza ao longo da história evoluiu de uma total submissão e aceitação fatalista dos fenômenos da natureza a uma visão equivocada de dominação pela tecnologia. As inundações que ultrapassaram e romperam diques e barragens em New Orleans, por ocasião do Furacão Katrina em 2005, nos Estados Unidos e o terremoto de Kobe no Japão em 1995, com milhares de vítimas e pessoas afetadas, são exemplos que demonstram que muitas vezes os fenômenos naturais surpreendem até mesmo as nações mais bem preparadas para enfrentá-los. Obviamente os avanços tecnológicos permitem hoje que a humanidade enfrente melhor os perigos decorrentes destes fenômenos.

Ao redor do mundo é possível verificar diversas situações da forma como um desastre, tal como um furacão, uma inundação ou um abalo sísmico tem capacidade de produzir impactos muito díspares. Tomando-se como exemplo o citado caso do Furacão Katrina ao longo da costa dos Estados Unidos da América (EUA) próximo ao Golfo do México e na cidade de Nova Orleans, no Estado da Luisiana, o mencionado furacão produziu efeitos muito diferentes dos que provocou em Gulfport, no Estado vizinho do Mississippi. Para além das diferenças entre as causas (a ruptura de diques e a transposição destes em Nova Orleans devido à ondulação do mar provocada pela tempestade e, na costa do Estado do Mississippi a

ondulação e o vento), verifica-se uma grande diferenciação nos impactos nas citadas comunidades atingidas. Embora o furacão tenha afetado toda a população na região americana descrita, determinadas comunidades foram mais afetadas do que outras, em função das condições sociais subjacentes, que as tornaram mais ou menos vulneráveis ao evento adverso.

Pode-se citar ainda o abalo sísmico ocorrido no ano de 2010 no Haiti (magnitude 7,0) e o sismo de maiores proporções em Maule, no Chile (magnitude 8,8), cerca de um mês depois. O número de vítimas no Haiti foi extremamente elevado, tendo-se estimado entre 200 000 e 250 000 mortos conforme noticiado pela mídia jornalística internacional (*The New York Times*, 2010, on line). Quanto ao Chile, a estimativa aponta para cerca de 500 vítimas fatais, ou seja, um número expressivamente mais baixo, apesar da magnitude superior do sismo.

Os diferentes graus de vulnerabilidade entre os dois casos, apresenta-se como a razão mais plausível para tamanha diferença quantitativa de vítimas mortas, além do alto nível de flagelo social, considerando-se dentre outros aspectos, negativos efeitos duradouros em áreas como a macroeconomia da comunidade atingida, com repercussão junto aos sobreviventes, tal como no caso do mencionado povo haitiano, o qual, consoante continuidade de reportagem do mencionado jornal internacional:

[...] a economia do Haiti provavelmente será atrofiada pelo terremoto por muitos anos, citando um estudo anterior que mostra que mesmo 10 anos após um grande desastre, o crescimento do país afetado pode ser cerca de 30% abaixo do que o crescimento teria sido.

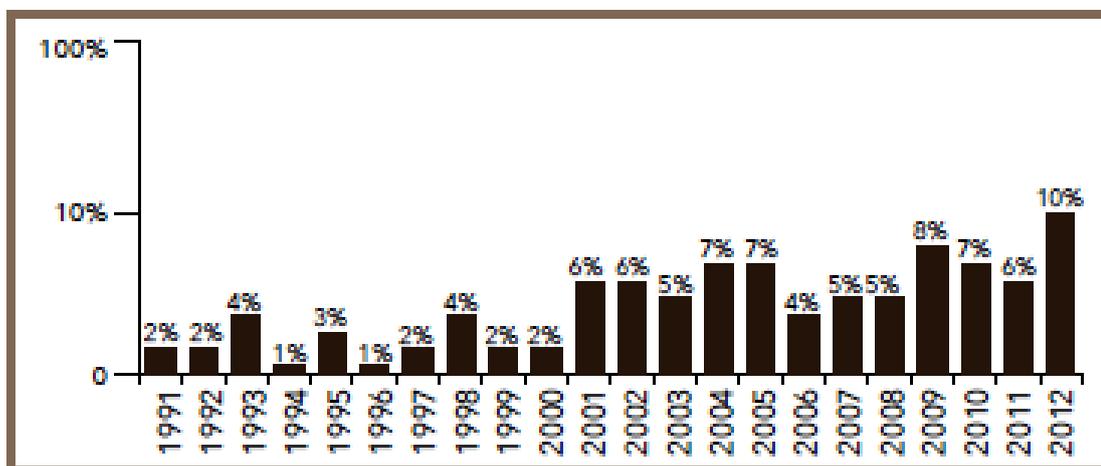
Destarte cumpre divulgar o entendimento técnico a despeito da vulnerabilidade social, a qual pode ser sinteticamente tida como a propensão da população para os impactos negativos dos perigos e dos desastres (CUTTER, 2003; LASKA; MORROW, 2006), além do que, atrela-se à identificação de características da população que aumentam ou diminuem a sua capacidade de preparação, resposta e de recuperação diante de acontecimentos perigosos ou de desastres. Por outro viés, a compreensão da vulnerabilidade social corrobora nos planejamentos quanto à distribuição dos riscos e das perdas potenciais, ou em outras palavras, a correlação quanto às populações vulneráveis e os seus respectivos ambientes naturais vulneráveis.

Neste sentido mostra-se inequívoca a necessidade de serem exercidos estudos sobre situações as quais potencialmente levam a riscos de desastres, incluindo-se aí, as denominadas áreas de risco de desastres e, não somente após os negativos acontecimentos fatídicos, de modo reativo, mas coerentemente de modo preventivo, bem como não restrito a investigações de cunho empírico.

No Brasil, em linhas gerais, embora não haja registros de eventos de grande porte ou magnitude relacionados a furacões, terremotos ou ações de vulcões, por outro lado são significativos os números de eventos tais como acidentes e mesmo de desastres associados principalmente a escorregamentos e inundações, estiagens, dentre outros, os quais redundam em prejuízos e perdas, muitas delas, literalmente irreparáveis, como as vidas ceifadas.

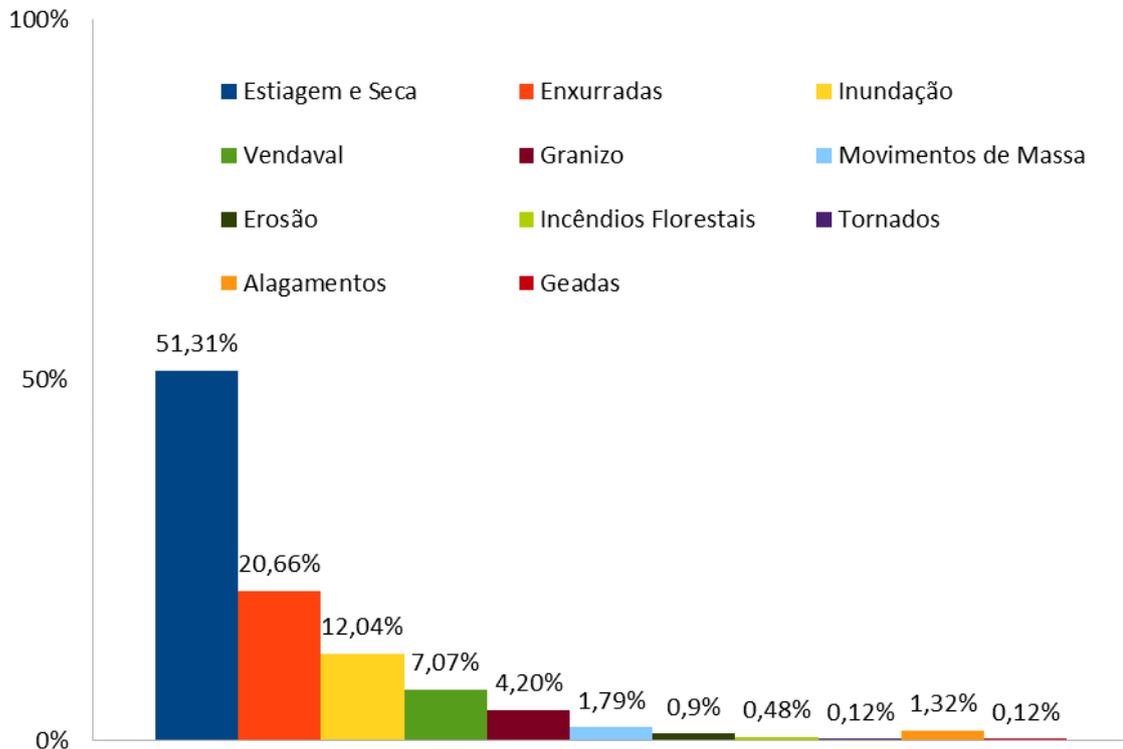
Assim o presente trabalho se vale do Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (2013, p.34) para corroborar na ilustração de dados, os quais arremetem à realidade brasileira no que tange ao aumento do número de registros de desastres naturais no Brasil no período de 1991 a 2012, numa crescente de 2% para 10% entre os anos mencionados, conforme se vê abaixo:

Gráfico 1 – Desastres naturais no Brasil



Fonte: Atlas Brasileiro de Desastres Naturais – 1991 a 2012 (2013).

Além do que, o mesmo Atlas (2013, p.35) ressalta que, quanto à quantidade de afetados pelos diferentes tipos de desastres acima expostos, das 126.936.656 pessoas atingidas por desastres no período de 1991 a 2012, a maioria delas foi afetada pelas estiagens e secas, como se pode ver a seguir:

Gráfico 2 – Afetados por tipo de desastre

Fonte: Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2012.

Todavia cumpre destacar que os percentuais de vítimas de enxurradas e inundações não são nada desprezíveis, prejudicando, desta feita, uma grande quantidade de pessoas ao longo do mesmo período de tempo em função das suas respectivas características.

As inundações são caracterizadas pela submersão de áreas fora dos limites normais dos cursos de água em zonas que normalmente não se encontram submersas. O transbordamento ocorre de modo gradual, geralmente ocasionado por chuvas prolongadas.

Quanto às enxurradas estas se caracterizam pelo escoamento superficial de alta velocidade e energia, provocado por chuvas intensas e concentradas (em poucas horas), normalmente em pequenas bacias de relevo acidentado. Apresenta grande poder destrutivo devido à elevação súbita da vazão e o conseqüente transbordamento brusco da calha fluvial. É comum atingir áreas menos extensas que as afetadas pelas inundações e permanecerem por curtos períodos (algumas horas).

No que tange à estiagem, trata-se de um período prolongado de redução ou ausência de chuvas, em que a perda de umidade do solo é superior à sua reposição. As estiagens são comuns no estado do Ceará no decorrer do segundo semestre do ano e seus impactos são maiores quando ocorrem nos períodos historicamente conhecidos como quadra chuvosa (nos meses de fevereiro a maio).

A seca, por sua vez é tida como uma estiagem prolongada, durante o período de tempo suficiente para que a falta de precipitação provoque grave desequilíbrio hidrológico. No Ceará, a seca normalmente é caracterizada quando a estiagem ocorre de maneira severa em dois períodos de quadra chuvosa consecutivos. As principais consequências são o colapso dos sistemas de abastecimento d'água potável e as extensivas perdas agropecuárias.

O Estado do Ceará apresenta um quadro de acometimento de desastres predominantemente relacionados às águas, seja pela sua intensidade, provocando inundações ou enxurradas, seja pela sua ausência, configurando estiagens ou secas, o quê, por seu turno, marca parte da sua história, desde o seu nascedouro.

As regiões cearenses denominadas de Sertão Central e Sertão dos Inhamuns apresentam frequentes casos de desastres de estiagens e secas, ao passo em que as inundações e enxurradas são registradas em todas as regiões, especialmente ao longo dos principais rios do Estado: Acaraú, Banabuiú, Jaguaribe e Salgado.

No Estado do Ceará, os anos de 2004, 2008 e 2009 foram marcados por desastres ligados a inundações e enxurradas, enquanto que os anos de 2012 a 2015 se caracterizaram pelos desastres de estiagens e secas, de tal forma que somente no ano de 2014, de acordo com informações do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (on line), a seca no Ceará chegou a afetar 2.440.064 pessoas de 176 municípios. Na última década foi registrada ainda uma maior diversidade de desastres, tais como erosão marinha, vendaval e deslizamento, conforme demonstrado no quadro abaixo, no qual cada unidade considerada corresponde a um registro de desastre ocorrido em área territorial de municípios cearenses, como aponta a tabela abaixo:

Tabela 1 – Quantidade de Desastres registrados no Ceará no período de 1991 a 2015

Ano	Estiagens e Secas	Enxurradas	Inundações	Outros
1993	160		-	
1999	49		-	
2000	16	3	-	
2001	113	10	-	
2002	70	5	2	Deslizamento
2003	75	6	6	Erosão marinha/ Alagamento
2004	42	2	94	
2005	200	1	1	
2006	136	-	-	
2007	211	-	-	
2008	80	1	56	
2009	7	17	110	
2010	180	-	2	
2011	8	3	2	
2012	354	1	-	
2013	352	1	-	
2014	345	-	-	
2015	289	-	-	
TOTAL	2.687	50	273	16

Fonte: Elaborado pelo Gerente de Minimização de Desastres da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Ceará com dados do Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2012: Volume Ceará e dos registros de reconhecimentos realizados pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (2013 a 2015).

Também merece relevo o registro de ocorrências concatenadas aos abalos sísmicos, que no Estado do Ceará se apresenta com maior frequência na sua região norte, mais precisamente nas imediações do município de Sobral, embora com relativa pouca intensidade, não chegando a causar danos de maior monta ao longo dos últimos vinte anos. Todavia, o maior terremoto ocorrido no Nordeste brasileiro, com magnitude de 5,2 graus na Escala Richter, aconteceu em solo

cearense, na região do atual município de Pacajus/CE, em 20 de novembro de 1980, o que, por sua vez justifica a devida preocupação com a prevenção e preparação da população para futuros eventos, haja vista ser tecnologicamente impossível, atualmente, ter maior e melhor precisão quanto às previsões deste tipo de evento.

Embora não seja uma prática o registro dos desastres tecnológicos no sistema utilizado pela Defesa Civil (o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres - S2ID), isso porque não costumam ensejar a decretação de situação anormal por não excederem a capacidade de resposta local ou regional, é possível inferir que os incêndios urbanos, os acidentes no modal rodoviário e o colapso de edificações são as principais ocorrências no Estado do Ceará. Além do que, a crescente quantidade e diversidade de desastres sinalizam a necessidade de políticas públicas mais efetivas, bem como maiores investimentos nos órgãos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Neste momento, o presente estudo volta seu olhar para a Capital do Estado do Ceará, o município de Fortaleza, o qual se posta como a quinta capital do Brasil considerando-se não somente a sua área geográfica, da ordem de 314.930 km² tendo-se como referência o ano de 2015, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mas também sua população de aproximadamente 2.609.716 milhões de habitantes para o ano de 2016 e, com a ressalva de que ainda no ano de 2000, contava com 2.141.000 (dois milhões cento e quarenta e um mil), ou seja, um incremento populacional de cerca de 468.000 (quatrocentos e sessenta e oito mil) pessoas em aproximadamente 16 (dezesesseis) anos. Oportuniza-se neste momento, a leitura de Vieira Júnior¹ (2005, p.58) quando retrata a realidade populacional de Fortaleza, nos idos de 1860, da seguinte forma:

[...] no ano de 1860, a população estava distribuída em 960 casas de tijolos, oitenta sobrados e mais de 7.200 residências cobertas de palha e fora do alinhamento planejado para a cidade [...] Assim, era significativo o aumento de moradores, como também a quantidade e a qualidade da construção de seus domicílios, evidenciando um constante aumento da precariedade na maior parte das habitações existentes na capital.

Esta mesma urbe, hoje metrópole, ainda é palco de desigualdades socioeconômicas as quais se concatenam com pontos multifatoriais, que vão desde a disseminação das chamadas áreas de risco de desastres até o planejamento urbano a curto, médio e longo prazo, os quais se relacionam diretamente com as

¹ Bolsista do CNPQ com Pós-Doutorado no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (2006).

políticas públicas de Defesa Civil, de modo que somente no ano de 2013, a Defesa Civil Municipal de Fortaleza, ao longo das suas seis áreas Regionais, registrou o quantitativo de 89 (oitenta e nove) áreas de risco, envolvendo 21.345 (vinte e um mil trezentos e quarenta e cinco) famílias correlacionadas a ocorrências tais como inundação, alagamento, deslizamento e soterramento.

Outro importante dado, desta vez trazido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016 on line) é que ao longo dos 314.930 km² (trezentos e quatorze mil novecentos e trinta km²) de área, a cidade de Fortaleza dispõe de uma densidade demográfica (habitantes por km²) da ordem de 7.786,44 (sete mil setecentos e oitenta e seis) habitantes a cada km², numa concentração urbana que vai de encontro ao entendimento perspectivo de estudiosos, tais como o Professor Carlos Fortuna (2009) o qual aponta para uma humanidade majoritariamente urbana e com números de 84,2% de urbanos no Brasil, ainda no ano de 2005.

Considerando-se esta realidade geopolítica da cidade de Fortaleza, a sociedade fortalezense não pode dar espaço à inadequação, escassez ou inexistência de planejamentos e ações de políticas públicas de defesa civil, que por si só são elementos que podem intensificar e/ou ampliar os desastres em diferentes escalas, as quais têm potencial repercussão ainda maior e mais avassaladora quando ocorrem em grandes centros urbanos e, hodiernamente tem sido elaborado um macro plano de estado, interdisciplinar, denominado Plano Fortaleza 2040 (on line), que, segundo o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) e a Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC) terá seis módulos de quatro anos concomitantemente às gestões do poder executivo, a começar pelo ano de 2017 até o ano de 2040.

O presente trabalho, ao abordar o assunto das políticas públicas de defesa civil no município de Fortaleza em concatenação às suas áreas de risco de desastres nos bairros Mucuripe e Manuel Dias Branco, disserta inicialmente sobre o que é Defesa Civil, qual a sua relevância social, suas origens no âmbito mundial, nacional e nas esferas do Estado do Ceará e na sua capital, a cidade de Fortaleza.

Tal abordagem inicial viabiliza o melhor entendimento sobre o mundo da Defesa Civil considerando as suas peculiaridades, as razões das suas atividades, as suas evoluções, dentre outros aspectos e, desta feita, também se abrange o assunto das políticas públicas como um todo, com a devida ênfase às políticas públicas

voltadas à Defesa Civil, temática a qual traz consigo uma inerente multidisciplinaridade, seja por fulcro normativo, seja por sua natureza de abrangência poli institucional, de maneira a se dirigir aos interesses de toda uma sociedade, haja vista que os trabalhos de Defesa Civil estão intrinsecamente coligados a um viés de segurança pública.

Dada a sua complexidade, o estudo ora em comentário afunila sua jornada para os bairros Mucuripe e Manuel Dias Branco, ambos localizados na denominada Regional II de Fortaleza, a qual tem a incumbência de executar as políticas públicas definidas pelo Poder Executivo Municipal e prestação de serviços às comunidades, atuando além dos dois bairros anteriormente citados, também nos seguintes: Aldeota, Joaquim Távora, São João do Tauape, Meireles, Praia de Iracema, Dionísio Torres, Varjota, Cais do Porto, Vicente Pinzon, Papicu, Cidade 2000, Salinas, Guararapes, Praia do Futuro I e II, Cocó, Luciano Cavalcante, De Lourdes e Engenheiro Luciano Cavalcante.

A escolha dos bairros Mucuripe e Manuel Dias Branco se dá em função de fatores tais como a viabilidade de tempo para estudo das suas respectivas áreas de risco de desastres, as díspares realidades no tocante às suas estruturas edificadas, onde a primeira comporta itens de cunho industrial, com ênfase a produtos petrolíferos, com uma população de marcante desigualdade social, ao passo em que o segundo bairro, o qual é popularmente conhecido como “dunas”, por sua vez comporta suntuosas mansões, bem como variados condomínios de luxo, por conseguinte com uma população majoritariamente de renda elevada, mas ambos com suas áreas de risco de desastres, no interior de zonas de pobreza, o que, por seu turno corrobora com a quebra do paradigma de que tais áreas existem exclusivamente em bairros de baixa renda e, por oportuno vê-se abaixo mapa da cidade de Fortaleza dividida por seus bairros e suas respectivas Regionais:

Figura 1 – Bairros e Regionais de Fortaleza



Fonte: Anuário do Ceará.

Ao tratarmos de políticas públicas as quais têm na essência de seus macro objetivos a salva guarda de vidas e patrimônios públicos e privados estes exigem contínuo aprimoramento e, desta feita, fomentam-se questionamentos tais como quais são e como atuam as Políticas Públicas de Defesa Civil? Como são arrostadas as áreas de risco de desastres nos bairros Mucuripe e Manuel Dias Branco? Qual a percepção de determinados moradores dos bairros Mucuripe e Manuel Dias Branco quanto às suas respectivas áreas de risco de desastres?

Em convergência aos questionamentos citados, este trabalho se consubstancia no objetivo geral de estudar a percepção de moradores de áreas de risco de desastres nos bairros Mucuripe e Manuel Dias Branco, ambos no interior da Regional II do município de Fortaleza, em concatenação às suas políticas públicas de defesa civil. Além do que, traça os seguintes objetivos específicos: pesquisar as políticas públicas de defesa civil nos bairros Mucuripe e Manuel Dias Branco no município de Fortaleza; estudar as áreas de risco de desastres nos bairros Mucuripe e Manuel Dias Branco no município de Fortaleza; apresentar informações sobre as políticas públicas de defesa civil e planejamento urbano com ênfase às áreas de risco de desastres.

Também como suporte teórico e conceitual, tem-se um diálogo com variados autores, dentre os quais, concatenados às políticas públicas, bem como aos assuntos de defesa civil e pertinentes aos assuntos urbanistas, de modo a propiciar um entrelaçamento entre os seus respectivos conteúdos, numa contribuição sistemática e didática.

Em síntese, este trabalho traz em seu bojo inicial uma introdução a qual se reporta, entre outros, às razões da pesquisa e como ela se dá, no capítulo seguinte aborda a visão histórica e conceitual sobre a Defesa Civil, nas esferas mundial, nacional, no estado do Ceará e na cidade de Fortaleza, para em seguida, no terceiro capítulo, perpassar pelas políticas públicas como um todo, correlacionando-se com as políticas públicas de Defesa Civil e, finalmente, atuar na percepção de determinados moradores de áreas de risco de desastres junto aos bairros Manuel Dias Branco e Mucuripe, onde este cabedal de informações arremete às considerações finais pertinentes.

Momento em que se faz mais que oportuno externar a afinidade deste pesquisador com a presente temática, haja vista que exerce o ofício diário de salvar vidas e patrimônios materiais, na condição de Oficial Superior do Corpo de

Bombeiros Militar do Estado do Ceará, lotado na Capital alencarina, há mais de duas décadas.

Soma-se a isto, o fato de que este perscrutador exerceu, ao longo da carreira, várias funções e, dentre elas, a atividade específica de Coordenador Estadual de Defesa Civil no território cearense, tendo, por conseguinte, um estreito relacionamento institucional, dentre outros, com a Defesa Civil Municipal de Fortaleza, de modo a adquirir ainda mais experiência e riqueza cognitiva atinente ao multidisciplinar assunto de Defesa civil.

A condição acima descrita também propiciou que eu, como pesquisador, produzisse trabalhos literários vinculados a Defesa Civil, dentre os quais, a publicação de um livro intitulado: A Incorporação da Defesa Civil Estadual pelo Corpo de Bombeiros Militar do Ceará (2012), A Competência Constitucional e Infraconstitucional do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará no âmbito da Segurança Pública e artigo científico denominado: O Gerenciamento de Risco das Atividades de Defesa Civil no Estado do Ceará (2014), dentre outros.

Nesta ocasião, têm-se as categorias atinentes a este trabalho, de modo a perpassar pelas vertentes de Defesa Civil, Políticas Públicas, o município de Fortaleza, além do Planejamento Urbano e áreas de risco de desastres nos bairros Mucuripe e Manuel Dias Branco da Regional II do município de Fortaleza, numa concatenação entre os mesmos, de maneira a lidar com os questionamentos ora postos no trabalho em epígrafe.

Esse estudo constituir-se-á de uma pesquisa de cunho qualitativo da *práxis* das atividades de defesa civil em diferentes pontos tecnicamente tidos como estratégicos ao largo do Município de Fortaleza, com ênfase às áreas de risco de desastres, de modo concatenado com uma análise quantitativa no que tange aos números destas ações de defesa civil, usando-se técnicas variadas, dentre as quais, ora cita-se o emprego de entrevistas com roteiro semiestruturado e conversas informais junto a moradores de áreas de risco de desastres.

A pesquisa científica em questão também apresenta embasamento bibliográfico em textos normativos concatenados, tais como a própria Constituição Federal Brasileira, leis, decretos e regulamentos oriundos das esferas nacional, estadual e municipal, além do que, o estudo em evidência também se apoia em livros doutrinários e técnicos, referentes ao universo da Defesa Civil e

procedimentos concernentes, assim como em literaturas ligadas a temática de planejamentos e políticas públicas.

Não obstante ao dantes exposto realiza-se uma variada apuração de cunho histórico a respeito da defesa civil no âmbito mundial, nacional, no Estado do Ceará e, por evidente, também na área municipal de Fortaleza, por meio, entre outros, de documentações, relatos e publicações atinentes, os quais se apresentarão com a devida contribuição a fim de visualizar a defesa civil num contexto histórico descritivo.

No que tange aos depoimentos de moradores nos bairros Mucuripe e Manoel Dias Branco, cabe ressaltar que foram obtidos registros fotográficos por meio deste pesquisador, de colaboradores locais e com auxílio de agentes de Defesa Civil, *in loco*, bem como foram ouvidos 27 indivíduos, através de entrevistas e conversas informais, das quais foram extraídas falas com os critérios de maior tempo de permanência nos mencionados bairros, a não filiação a partidos políticos, a não condição de líder comunitário, não ser adolescente, diversidade de gêneros, bem como ter presenciado, direta ou indiretamente as ações de agentes da Defesa Civil do Município de Fortaleza.

Ainda no que diz respeito às citadas entrevistas, estas se deram num exercício de trabalho de campo, onde foram vencidas barreiras quanto a diferentes vertentes, tais como a conquista da colaboração de organizações locais informais e de moradores, com negociações ao longo de vários meses para obter acesso e circulação aos variados lugares pertinentes, onde cumpre ressaltar que este ente pesquisador é oficial pertencente ao Corpo de Bombeiros Militar, que por sua vez é uma instituição coirmã das polícias civil e militar, o que leva a certas resistências quanto ao possível uso das informações visuais, geográficas e testemunhais, num viés institucional policial.

Superados tais desafios, estes foram compensados com itens de grande relevância como a aquisição das variadas imagens, as quais trazem uma visão técnica e externam um realismo situacional das áreas em estudo, além da própria aceitação por parte dos moradores para disponibilizarem seus respectivos tempos a fim de externarem suas percepções quanto às mencionadas áreas de risco.

Em suma, obtém-se um trabalho o qual potencialmente proporciona um aprimoramento do planejamento urbano e gestão das políticas públicas de defesa civil no Município de Fortaleza, uma vez que a temática em epígrafe será

contextualizada não somente no âmbito institucional, mas considerando também sua relevância no seio social. Isto posto, esse estudo será subsidiado por uma investigação às Políticas Públicas de Defesa Civil no Município de Fortaleza, perpassando-se por seu respectivo planejamento urbano, gerando conhecimento sobre os temas mencionados e, tendo em seu bojo, a problemática das áreas de risco de desastres junto aos bairros Mucuripe e Manuel Dias Branco.

2 HISTÓRIA DA DEFESA CIVIL

2.1 PRISMA HISTÓRICO E CONCEITUAL SOBRE DEFESA CIVIL

Com o fito de subsidiar esse estudo com as informações iniciais propícias ao amplo entendimento sobre Defesa Civil, nesta fase dos trabalhos serão percorridos os tópicos históricos a despeito da Defesa Civil, primeiramente no Mundo, posteriormente no Brasil, em sequência no Estado do Ceará e, por último, na Capital do Estado cearense: a Cidade de Fortaleza, de tal maneira a permitir um panorama geral sobre como se desenvolveu o caminhar deste tipo de atividade e algumas de suas peculiaridades.

Existem registros de desafios, intempéries e sinistros dos mais diversos, enfrentados pela humanidade, ao redor de todo o globo terrestre, tais como inundações, grandes incêndios, abalos sísmicos, dentre outros, desde os tempos mais remotos, inclusive em passagens bíblicas. Isto posto, denota-se desde há muitos séculos, a preocupação da humanidade para com dificuldades naturais as quais têm grande potencial de destruição, de tal modo em que há registros da necessidade de organização de grupos de humanos desde os primórdios dos tempos em função da defesa dos mesmos frente às mais variadas adversidades, inclusive com fundamento nos instintos de sobrevivência os quais conduziam a evoluções de organizações coletivas para convivência e enfrentamento aos seus inimigos naturais, incluindo-se aí, os grupos rivais (GOMES JR; ALVES, 2003, p.21).

Entretanto não foram estas as fundamentações fáticas, ou seja, de ordem natural, as quais levaram ao surgimento daquilo que é tido técnica e conceitualmente como Defesa Civil na esfera contemporânea. Ao longo das primeiras décadas do século XX, com mais precisão nos idos de 1914, eclodiu um dos maiores flagelos humanitários concebidos pelo homem e que marcaram a História, qual seja, a I Grande Guerra Mundial, a qual, de acordo com o professor e historiador australiano Christopher Clark (2014), envolveu cerca de 65 milhões de militares e deixou um legado macabro de 20 milhões de militares e civis mortos, bem como 21 milhões de feridos.

No que tange ao grande sinistro histórico, dá-se neste momento, ênfase à população civil da região da Grã-Bretanha, a qual, vítima das forças bélicas alemãs, apresentavam óbvias dificuldades iniciais de contraposição às forças germânicas, uma vez que as citadas tropas se utilizavam de estratégias variadas e de grande poder de destruição para atingir seus alvos, dentre eles, o uso de aeronaves as quais bombardeavam diversas edificações, inclusive em áreas densamente povoadas, o que por vez causou incontáveis danos sociais, seja de ordem estrutural, com diversos desabrigados e desalojados, seja de cunho vital, haja vista o elevado número de mortos e feridos, conforme anteriormente mencionado.

Mesmo após esta marcante tragédia junto à humanidade, o mundo se viu mais uma vez diante de outro cenário bélico de vultosa proporção, qual seja, a Segunda Guerra Mundial, ocorrida nos idos de 1939 a 1945, de modo a também proporcionar gigantescos danos de todas as ordens, seja do ponto de vista social, econômico, humanitário, dentre outros. A enorme dimensão da calamidade vinculada à II Guerra Mundial se percebe por vários fatores como o envolvimento de dezenas de países, a abrangência de atuação em todos os continentes, o uso inédito de armas atômicas junto à população civil de japoneses em Hiroshima e Nagasaki, além do quantitativo de mortos entre civis e militares os quais alcançam a marca de dezenas de milhões (PARKER, 2006).

Neste cenário de flagelo deu-se início a tomada de variadas medidas por parte dos agentes políticos da Grã-Bretanha, diante daquela realidade dantesca, a qual assolava seu povo e, desta feita decidiram exercer avaliações sistemáticas quanto aos danos, com ênfase aos múltiplos alvos civis, de maneira a viabilizar medidas proativas as quais minimizavam os danos e em algumas situações até evitavam estragos de maior monta.

Este conjunto de procedimentos adotado pelo Governo Britânico e seus aliados apresentava um importante diferencial para a sua exequibilidade, qual seja, a primordial participação ativa da população no tocante a itens tais como o levantamento de informações, distribuição de donativos, planejamentos, socorros e projetos de reconstrução, de modo a potencializar as ações de articulação junto a diferentes entidades, públicas e/ou particulares.

Por oportuno, dentre outras entidades, ora registra-se, conforme a Defesa Civil de Sergipe² a presença e participação institucional da chamada AIR RAID PRECAUTIONS (ARP) junto à tragédia da II Grande Guerra e, cuja tradução aproximada arremete-se a Precauções contra Ataques Aéreos, considerando-se, dentre outros aspectos o grande potencial destrutivo deste tipo de ataque, o qual se mostrava bastante frequente. A ARP também tinha a importante atribuição de corroborar nos planejamentos e execuções de trabalhos voltados aos deslocamentos de jovens, oriundos da capital inglesa para regiões interioranas, ou seja, dificultando assim as suas localizações das ações do inimigo alemão.

Em continuidade, a ARP ainda exercia trabalhos no sentido de treinar a população quanto a situações de incêndio, tanto no aspecto preventivo quanto no que dizia respeito ao combate aos incêndios propriamente ditos, por meio de aulas de cunho teórico e prático, o que por sua vez também incluía o uso adequado de determinados equipamentos de proteção individual, denominados tecnicamente de EPI, dentre os quais, ora cita-se as máscaras de proteção contra gases e os capacetes metálicos, por demais úteis em situações de desabamentos. Os treinamentos exercidos pela ARP ainda incluíam conhecimentos especiais para ajudar na busca e salvamento de pessoas presas e/ou desaparecidas junto a diversos destroços, bastante frequentes por ocasião dos bombardeios aéreos. Em função do socorro a estas e outras vítimas, a população também recebia instruções técnicas para lidar com os chamados primeiros socorros ou Atendimento Pré-Hospitalar.

Ainda conforme informações da Defesa Civil do Estado de Sergipe a execução dessas medidas, além de salvar vidas, serviu como forte incentivo a que muitos voluntários ingressassem em instituições como o Exército da Salvação e a Cruz Vermelha, ambas voltadas ao auxílio de vítimas da Guerra em comentário, além do que, atuou como fonte de inspiração à criação de outras entidades também voltadas ao atendimento emergencial, de tal modo que o próprio Governo inglês investiu maciçamente na implementação de corporações tais como o denominado Real Corpo de Observadores, os Guardas Antiaéreos, Grupos de Salvamento Pesado e Ambulâncias de St. George.

² Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Estado de Sergipe. Disponível em: <<http://www.defesacivil.se.gov.br/modules/tinyd0/index.php?id=5>>.

Como fruto de todos estes doutrinários procedimentos e surgimentos institucionais, além da demanda por entidades bem organizadas para atuem sistematicamente no salvamento de vidas e patrimônios largamente atingidos, surgiu a posteriori, a corporação à época denominada como *Civil Defense*, a qual tem sido historicamente conceituada como a primeira entidade oficial e propriamente de Defesa Civil do mundo, considerando-se os moldes institucionais contemporâneos, consoante Sena (2012).

No que tange ao nascimento da Instituição Defesa Civil em terras brasileiras, esta ocorreu de modo similar ao registrado anteriormente, em solo europeu, muito embora haja registro, de cunho constitucional, ainda na época do Império, quanto aos socorros públicos, mais precisamente na Constituição de 1824, em seu artigo 179, XXXI, como garantia normativa de prestação de serviços pertinentes, por parte do Estado, conforme visto *in verbis*:

[...] Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824.

[...] **DOM PEDRO PRIMEIRO, POR GRAÇA DE DEOS**, e Unanime Acclamação dos Povos, Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brazil: Fazemos saber a todos os Nossos Subditos, que tendo-Nos requeridos o Povos deste Imperio, juntos em Camaras, que Nós quanto antes jurassemos e fizessemos jurar o Projecto de Constituição, que haviamos offerecido ás suas observações para serem depois presentes á nova Assembléa Constituinte mostrando o grande desejo, que tinham, de que elle se observasse já como Constituição do Imperio, por lhes merecer a mais plena approvação, e delle esperarem a sua individual, e geral felicidade Política : Nós Jurámos o sobredito Projecto para o observarmos e fazermos observar, como Constituição, que dora em diante fica sendo deste Imperio a qual é do theor seguinte:

[...] Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

[...] XXXI. A Constituição tambem garante os **socorros públicos** [sic.]. [...]. (Grifo nosso).

Além do que, consoante o Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil³, tem-se como fato histórico, o ingresso do Brasil na II Guerra Mundial somente nos idos de 1942, ou seja, cerca de três anos após o seu começo, no decorrer do ano de 1939, haja vista, entre outros motivos, a posição de se colocar de “forma neutra” perante o conflito em tela, quando do fatídico ataque e afundamento a determinados navios de bandeira brasileira, quais sejam, os navios militares Baependi, Arará e Aníbal Benévolo, ao

³ Órgão encarregado pela Defesa Civil na esfera nacional e pertencente ao Ministério da Integração Nacional.

longo do litoral do Estado de Sergipe, bem como o navio a vapor Itagiba, este último fulminado no litoral baiano.

Coube ao governo brasileiro, ciente dos trabalhos bélicos a serem feitos e, dos desdobramentos desta decisão, criar, no mês de agosto do ano de 1942, a entidade, à época, denominada de Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, a qual tinha que fazer jus ao seu nome, principalmente no que dizia respeito à proteção da população civil brasileira. De acordo com a Secretaria Nacional de Defesa Civil, no ano seguinte, em 1943, a entidade Defesa Passiva Antiaérea obteve nova denominação, passando a ser conhecida como Serviço de Defesa Civil e, desta feita, também foi incorporada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores e ficando sob a supervisão da então Diretoria Nacional do Serviço da Defesa Civil.

Como estratégia de fomento e dinamização dos serviços efetuados pela Diretoria Nacional do Serviço da Defesa Civil, o governo brasileiro também criou Diretorias Regionais do Serviço de Defesa Civil ao longo do seu vasto território, todavia, logo após o término do grande conflito internacional, mais precisamente em 1946, o governo do Brasil resolveu dissolver todas as Diretorias Regionais mencionadas, bem como a própria Diretoria Nacional.

A Secretaria Nacional de Defesa Civil também externa que após a citada extinção institucional. O Brasil passou um vácuo de aproximadamente 20 anos sem uma entidade propriamente estruturada e voltada mais adequadamente para os trabalhos de defesa civil, seja de cunho nacional, tal como mencionado, seja na esfera estadual. Entretanto, entre os anos de 1966 e 1967, a região Sudeste do Brasil, principalmente no então estado da Guanabara e no município de Caraguatatuba, no estado de São Paulo, foi alvo de severas chuvas torrenciais, as quais causaram grandes estragos materiais e a perda de vidas, entre outros, através de enchentes e deslizamentos de terras. Tais tragédias exigiram medidas imediatas por parte das autoridades competentes e, desta forma, os agentes políticos do estado da Guanabara criaram um Grupo de Trabalho com o fito de melhor estudar e planejar as mobilizações articuladas de diferentes entidades, públicas ou privadas diante de calamidades tais como estas, na área territorial do estado acima mencionado.

A Secretaria Nacional de Defesa Civil também relata que assim surgiu o denominado Plano Diretor de Defesa Civil do estado da Guanabara, em 1966, o qual, por sua vez, entre outras medidas, deu origem às Coordenadorias Regionais

de Defesa Civil ou REDEC'S, além de formular o Sistema Estadual de Defesa Civil do estado da Guanabara, com a definição de específicas atribuições aos seus órgãos componentes e, por conseguinte, foi organizada e inaugurada a histórica primeira Defesa Civil Estadual no Brasil sob os moldes estruturais contemporâneos.

Todavia, as fortes chuvas e suas consequências não se limitaram à região Sudeste do Brasil, bem como o crescente flagelo das estiagens, o qual recorrentemente já afetava de modo mais marcante, a região Nordeste do Brasil há séculos e, diante de tal realidade, no decorrer do ano de 1967, o governo Brasileiro decidiu fundar o então denominado Ministério do Interior, tendo, dentre as suas incumbências, a de trabalhar a adequada assistência às vítimas de calamidades tais como as mencionadas, ao longo de todo o território brasileiro. Em função das variadas e vultosas necessidades de gerenciar e financiar as demandas dos vários estados e municípios, o Governo Federal então criou o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP), bem como o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas (GEACAP), com a oportuna ressalva de que este último veio a se tornar a hoje Secretaria Nacional de Defesa Civil. Tais criações, ainda de acordo com informações oriundas da Secretaria Nacional de Defesa Civil se deram ainda no final da década de 60 e, ambas foram tuteladas pelo então Ministério do Interior, tendo a clara finalidade de exercer um adequado trabalho de permanente defesa frente às calamidades públicas ao longo de todo o Brasil.

2.2 DEFESA CIVIL NO ESTADO DO CEARÁ

No tocante à historicidade da Defesa Civil no Estado do Ceará, há que se externar inicialmente que o Estado em tela, encontra-se na região Nordeste do Brasil e, que por sua vez está inserida na chamada Região Semiárida do Brasil, a qual tem características específicas, conforme externado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE)⁴:

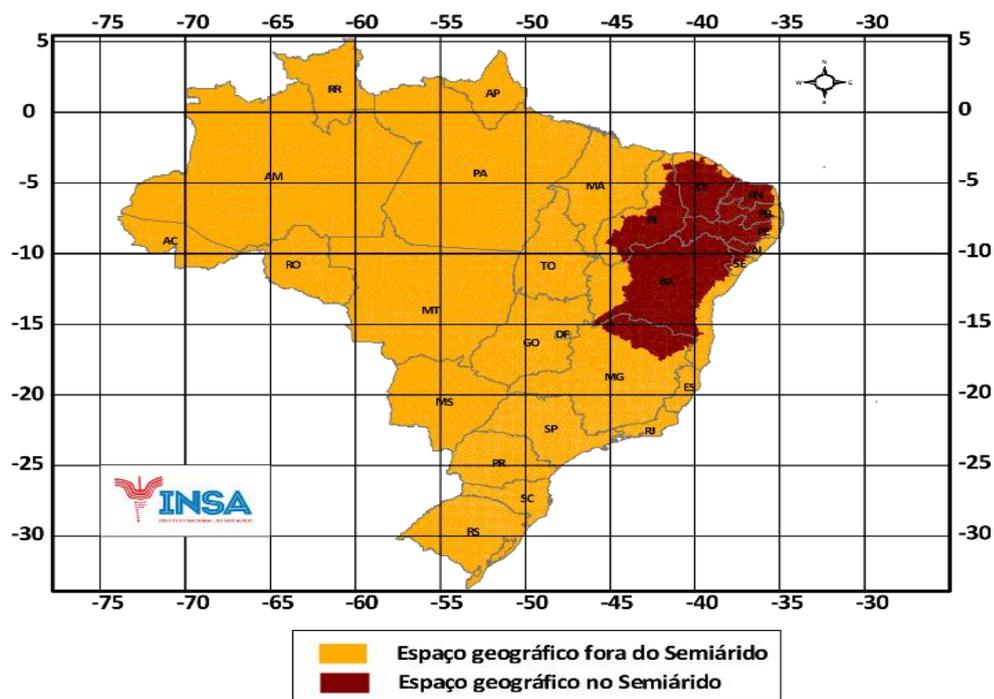
[...] na Região Semiárida do país com uma extensão total de 982.563,3 km². Dessa área, a Região Nordeste concentra em torno de 89,5%, abrangendo a maioria dos estados nordestinos, com a exceção do Maranhão, e o Estado de Minas Gerais, situado na Região Sudeste, possui os 10,5% restantes (103.589,96 km²). A Região Semiárida foi delimitada com base na

⁴ Entidade federal responsável pelos levantamentos demográficos, pesquisas estatísticas sobre os mais variados temas (de meio ambiente à economia), manutenção de indicadores sobre o Brasil, informações geográficas entre outras atividades.

isoieta de 800 mm, no Índice de Aridez de Thorntwaite de 1941 (municípios com índice de até 0,50) e no Risco de Seca (superior a 60%). Como reflexo das condições climáticas dominantes de semiaridez, a hidrografia é pobre, em seus amplos aspectos. As condições hídricas são insuficientes para sustentar rios caudalosos que se mantenham perenes nos longos períodos de ausência de precipitações. Constitui-se exceção o rio São Francisco. Devido às características hidrológicas que possui, as quais permitem a sua sustentação durante o ano todo, o rio São Francisco adquire uma significação especial para as populações ribeirinhas e da zona do Sertão (IBGE, 2017⁵).

Sempre destacar que, conforme o Instituto Nacional do Semiárido (INSA), a Região Semiárida abrange ao todo, nove (09) Estados da Região Nordeste, quais sejam, Alagoas, Bahia, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Sergipe, Ceará, Piauí e Paraíba, além de alcançar ainda o norte do Estado de Minas Gerais, consoante mapa abaixo:

Figura 2 – Espaço geográfico do Semiárido brasileiro



Fonte: Instituto Nacional do Semiárido.

A imagem do mapa acima corrobora para a visualização fática de que há Estados nordestinos, os quais apresentam sua quase totalidade territorial abrangida

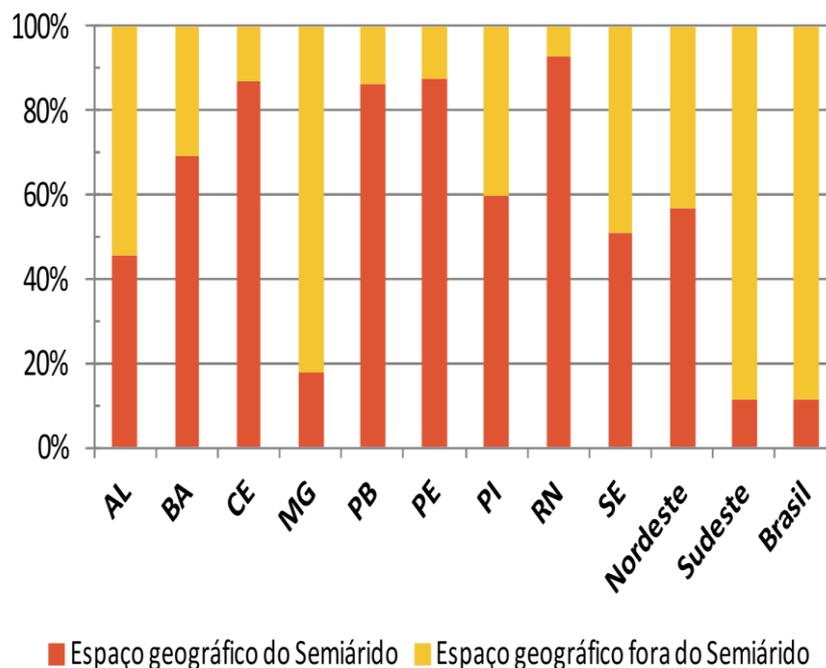
⁵ Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/semiarido.shtm?c=4>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

pela denominada Região do Semiárido, dentre eles, o Estado do Ceará. Desta forma, o Instituto Nacional do Semiárido⁶, afirma que:

No que tange à extensão territorial dos Estados, os números revelam que 92,97% do território do Rio Grande do Norte estão na porção Semiárida, Pernambuco 87,60%, Ceará 86,74%, Paraíba 86,20%, Bahia 69,31%, Piauí 59,41%, Sergipe 50,67%, Alagoas 45,28% e Minas Gerais 17,49%. Porém, considerando a dimensão territorial das grandes regiões, o Nordeste apresenta 56,46% de seu território na porção Semiárida, o Sudeste com 11,09% e o País alcança os 11,53%.

A referida distribuição territorial dos Estados nordestinos, individualmente, da própria Região Nordeste como um todo, da Região Sudeste e do Brasil em geral, dentro e fora da Região do Semiárido pode ser sinteticamente visualizada através da figura abaixo, também oriunda do Instituto Nacional do Semiárido (*on line*):

Gráfico 3 – Distribuição dos estados dentro do semiárido



Fonte: Instituto Nacional do Semiárido

Verifica-se que o Estado cearense em consequência, tendenciosamente está atrelado a crônicas e agudas problemáticas ambientais, com ênfase ao fenômeno de estiagem ao longo do seu território, de modo secular e, de tal maneira em que há registros até de pertinente e famosa frase atribuída ao Imperador Dom

⁶ Unidade de Pesquisa integrante do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com enfoque no Semiárido brasileiro, o qual articula, realiza, promove e divulga a Ciência, Tecnologia e Inovação como patrimônios universais para o bem da sociedade e, particularmente, do Semiárido brasileiro, além de ser correspondente científico do Brasil em searas internacionais.

Pedro II, conforme Alves (2013), em publicação do jornal Gazeta de Alagoas (*online*), que diz: “Venderei até a última joia da coroa, mas solucionarei o problema da seca no Nordeste”, ainda nos idos de 1850, durante visita ao hoje Estado do Ceará.

Os cenários de estiagem nordestinos também inspiraram vários grandes escritores, tais como o fluminense Euclides da Cunha, com sua obra “Os Sertões”, com livro publicado no início do século XX, no ano de 1902, retratando entre outros aspectos, a real contenda ocorrida nos sertões do Estado da Bahia, na localidade denominada Arraial de Canudos, envolvendo as forças militares da recém-fundada República do Brasil e uma comunidade rebelde liderada pelo cearense beato Antônio Conselheiro, resultando num dos mais marcantes e sangrentos combates registrados em solo nordestino.

Outro destes expoentes escritores que produziram grandes obras sobre a realidade nordestina foi José Lins do Rego, com seu romance de nome Menino de Engenho, este publicado em 1932, seguida da obra do alagoano Graciliano Ramos, o qual produziu em 1938, um referencial literário brasileiro com seu livro denominado “Vidas Secas”, onde esboça o cotidiano de famílias nordestinas as quais por força das circunstâncias adversas da seca, são obrigadas a se mudarem frequentemente em busca de sobrevivência.

Embora haja outros autores pertinentes, por fim, ora registra-se a escritora cearense Rachel de Queiroz, a qual se reportou a uma das piores secas de todos os tempos no sertão cearense, qual seja a do ano de 1915, inspirando aí o nome da obra, “O Quinze” e tornando-se um clássico literário brasileiro, publicado em 1930, trazendo em seu bojo, a recorrente necessidade do exercício do êxodo rural, nesta narrativa expondo a saga de uma família migrando do sertão de Quixadá para a Capital cearense, o município de Fortaleza.

As obras dantes expostas corroboram para o entendimento mais amplo sobre as consequências das estiagens junto ao povo nordestino brasileiro, de tal maneira que Sena (2012, p.98) ratifica:

A seca não é somente um desastre ambiental com consequências negativas sobre uma população vulnerável, mas um fenômeno de dimensões econômicas, sociais e políticas, secularmente presente na vida da população do Nordeste brasileiro. A seca permite perceber o quanto a água e a terra encontram-se pouco disponíveis para a porção mais pobre da população rural nordestina. [...] A região não é desértica, como se poderia pensar numa primeira abordagem, mas apresenta um clima semi-árido. A precipitação anual em Paris (França) é similar, em sua quantidade, à precipitação sobre partes do Nordeste. Mas é claro que a distribuição da precipitação e a quantidade de evapotranspiração são diferentes entre

essas regiões. Nesta área brasileira, a distribuição da precipitação apresenta-se altamente variável de um ano para outro (associada ao fenômeno de variabilidade climática). Por outro lado a evapotranspiração potencial no Nordeste também é relativamente maior devido a maior incidência de radiação solar. Assim, a seca nordestina do Brasil é um problema bastante complexo.

Ainda em concatenação ao assunto das secas no Nordeste brasileiro, tem-se uma colaboração de Pompeu Sobrinho (1982), o qual faz um cronograma histórico desde o Brasil colônia até o século XX.

Quadro 1 – Cronograma histórico desde o Brasil colônia até o século XX

(continua)

1	Entre 1583 a 1585: o Padre Fernão Cardin expressa a primeira notícia formal sobre a seca, quando peregrinou entre a Bahia e Pernambuco e, nesta ocasião tratou da fuga de milhares de índios em função da fome.
2	1606: Nordeste é atingido com nova seca.
3	1615: Seca sem características de desastre.
4	1692 a 1693: o sertão é atingido por grande seca acompanhada por uma peste com foco na então capitania de Pernambuco e, de acordo com relatos do Frei e historiador Vicente, muitos indígenas invadiram e atacaram as fazendas das ribeiras.
5	1709 a 1711: mais uma grande seca nordestina com ênfase de fome na então capitania do Maranhão.
6	1720 a 1721: forte seca nas províncias do Ceará e do Rio Grande do Norte.
7	1723 a 1727: mais uma forte seca se registra assolando vários engenhos e de acordo com Irineu Pinto, foram solicitados mais escravos em substituição aos que haviam morrido de fome e sede.
8	1736 a 1737: nova seca com registro de grandes prejuízos regionais.
9	1744 a 1745: mais uma seca traz consigo fome e morte aos rebanhos e à população, de tal maneira, em que há relatos de crianças que já andavam, voltaram a engatinhar em função do alto grau de desnutrição.

Quadro 1 – Cronograma histórico desde o Brasil colônia até o século XX

(continua)

10	1776 a 1778: um dos grandes desastres, em função da escassez de chuvas bem como por conta da alta mortalidade populacional registrada neste período por meio de um surto de varíola e, em decorrência, o Reino de Portugal criou guetos de flagelados às margens de rios ainda em atividade.
11	É realizado um censo a respeito das populações em áreas passivas de sofrer com as estiagens, tendo-se um resultado da ordem de 137.688 habitantes nesta condição.
12	1790 a 1793: é fundada a primeira organização administrativa para dar assistência especializada aos flagelados, com o nome de PIA Sociedade Agrícola.
13	1808 a 1809: mesmo numa seca com menores proporções e intensidade, em Pernambuco, registrou-se a morte de aproximadamente 500 pessoas por fome, na região do São Francisco.
14	1824 a 1825: mais uma vez a seca e a varíola trouxe morte e desolação aos engenhos nordestinos.
15	1831: a então Regência Trina a qual sucedeu a queda do Imperador Dom Pedro I determinou providencias para o acesso a fontes artesianas profundas de água para tentar atenuar a problemática crônica.
16	1844 a 1846: seca devastadora de tais proporções que por conta da grande mortandade dos rebanhos e da fome generalizada, muitos comerciantes nordestinos chegaram a exercer o escambo entre ouro e prata por sacos de farinha.
17	1877 a 1879: mais uma grande seca em toda a região nordeste, de tal maneira que o Ceará, que contava à época com uma população de aproximadamente 800 mil habitantes, experimentou um êxodo de cerca de 120 mil habitantes para a Amazônia.
18	1888 a 1889: forte seca atinge com ênfase Pernambuco e Paraíba com grande destruição agrícola e abandono de casas e lavouras.
19	1903 a 1904: mudança na Lei de Orçamento da República com o incremento de recursos exclusivos para obras de combate às secas.
20	1908 a 1909: é fundada a Inspetoria de Obras contra as Secas (IOCS).

Quadro 1 – Cronograma histórico desde o Brasil colônia até o século XX

(conclusão)

21	1910: são instaladas 124 estações pluviométricas ao longo do Nordeste brasileiro, bem como se registram até aquela data, a construção de mais de 2.300 açudes na Paraíba e mais quase 1.100 açudes no Rio Grande do Norte, mas em ambos os casos, açudes de cunho privado.
22	1914 a 1915: fortíssima seca ao longo de toda a região nordeste, com destaque para o Ceará, o qual registrou uma das suas piores secas de todos os tempos.
23	1919 a 1921: a seca e a escalada de migrações fazem com que a mídia de então, juntamente com o poder legislativo nacional e a própria população forcem o executivo a adotar providencias mais efetivas e, desta feita, o governo federal cria, em 1920, chamada Caixa Especial de Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis do Nordeste Brasileiro, tendo o aporte de 2% de toda a receita tributária da União. Todavia não se registraram resultados efetivos em função destas medidas.
24	1945: é criado o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) de modo a assumir as atribuições da então Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas.
25	1953: o DNOCS sugere uso de trabalhos educativos para os agricultores, no que diz respeito ao manejo da irrigação de modo sistematizado.
26	1970: em função da grande seca daquele período, em todo o Nordeste, cerca de 1 milhão e oitocentas mil pessoas passam a incorporar as chamadas “frentes de emergência”, como medida empreendida pelo governo federal de então.

Fonte: Elaborado pelo autor com informações da obra História das Secas (século XX).

Destarte, o fenômeno da seca seja o mais conhecido junto à região Nordeste do Brasil, abrangendo desta feita, o Estado do Ceará, verifica-se também adversidades concatenadas às inundações, por mais contraditório que pareça, conforme comentado por Sena (2012, p. 49):

[...] Apresenta-se como algo peculiar na História deste ente federativo, os muitos e diversificados sinistros recorrentes que sempre castigaram as comunidades cearenses, dentre os quais, ganham justificado realce, não somente pelo antagonismo entre si, mas também pela intensidade de suas ações: as secas e as inundações.

Em consonância ao anteriormente dito, Sena (2012, p.113-114) externa que:

O solo cearense também tem sido palco de grandes problemáticas atinentes às chuvas, com um destaque especial para as que ocorreram no ano de 2009 pela sua intensidade e tempo de duração da chamada “quadra invernosá”. [...] o Ceará historicamente dispôs de uma distribuição acentuadamente irregular de chuvas, o que pode ocasionar precipitações torrenciais em determinadas regiões do Estado e escassez de chuvas em outras, de modo simultâneo. Isso pode se agravar quando associados a fenômenos meteorológicos como El Niño ou La Niña, onde este último citado costuma provocar maior incidência de chuvas na região Nordeste do país, de modo sazonal. [...] O ano de 2008 e principalmente o de 2009 trouxeram desastres pluviométricos ao Ceará, de modo avassalador, para uma grande quantidade de municípios, trazendo um acúmulo de danos que, com a continuidade das chuvas, dificultou bastante os trabalhos da CEDEC/CE quanto a socorrer e exercer as atividades de reconstrução dos cenários atingidos, além da grande quantidade de municípios afetados simultaneamente [...].

Desta feita, por meio da ilustração abaixo viabiliza-se uma melhor visualização quanto à dimensão dos danos causados pelas chuvas ocorridas de modo excepcional no ano de 2008, consoante Sena (2012, p. 117), além do que, os prejuízos ocorridos no ano mencionado, somaram-se aos danos registrados no ano de 2009, por força das chuvas deste último ano, fazendo com que diversos municípios decretassem situação de emergência:

Figura 3 – Desastres com chuvas em diferentes municípios



Fonte: CEDEC/CE.

Sena (2012, p. 49) destaca que os agentes políticos cearenses, no dia 31 de agosto de 1971, criaram uma Instituição governamental, com característica de atuação perene, para atuar eminentemente no tocante a estas grandes demandas temporais, porém frequentes e que resultavam em diversas vítimas. Este órgão, segundo o autor, por conta da sua função de socorro às vítimas cearenses, seja pela seca, seja por inundação, recebeu a nomenclatura de Grupo de Socorro às Vítimas de Calamidades Públicas, com a sigla correlata de GESCAP. A Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Estado do Ceará⁷ o órgão governamental recém-criado tinha sua conduta balizada majoritariamente pelo Decreto Estadual nº 9.537, de 31 de agosto de 1971 (CEARÁ, 1971), o qual preconizava a que a GESCAP deveria “Centralizar e coordenar as providências de socorro, em caso de calamidade pública oficialmente declarada no território do Estado”.

Conforme Sena (2012, p. 50), o Grupo Especial ora em pauta, o qual passou a ser subordinado a então Secretaria de Agricultura e Abastecimento, que

⁷ Órgão responsável pela Defesa Civil no território do Estado do Ceará.

por sua vez tinha a sigla de SAAB, teve inicialmente uma conduta eminentemente de cunho reativo diante das calamidades as quais afetavam a população cearense.

Neste sentido, Sena (2012, p. 50) tece comentários técnicos à maneira de atuação do mencionado órgão, à época, e suas consequências às comunidades do Estado do Ceará, tendo em vista o disposto no Decreto Estadual que originou o Grupo Especial em epígrafe e que direcionava restritamente as suas ações:

É evidente que este *modus operandi* trouxe sérias e imensuráveis consequências ao povo alencarino ao longo de vários anos, pois se de um lado não havia devidas medidas preventivas por parte dos setores competentes, no decorrer das estiagens e das inundações com seus resultados muitas vezes catastróficos, por outro lado havia todo um longo e tortuoso caminho burocrático a ser percorrido até que as autoridades declarassem de fato e de direito a existência de uma 'calamidade pública' e o respectivo socorro viesse a ser operacionalizado. [...] imagine-se quantos e quais patrimônios já teriam se esvaído em meio a realidades hostis nas quais as adversidades não se localizavam tão somente nas intempéries de seca e/ou inundações, mas também na escassez de logística adequada e mão – de – obra especializada para os trabalhos de socorro e reconstrução, dentre outros itens correlatos. SIC.

Ainda conforme Sena (2012, p. 50) mesmo diante desta realidade de ações institucionais focadas na restrita reatividade, ou seja, no trabalho de socorro efetuado pela GESCAP, em detrimento das condutas de proatividade, as quais também redundavam em variados e multidimensionados prejuízos sociais, o Grupo Especial em tela, permaneceu com tais diretrizes e denominação por cerca de mais dez anos, a contar de sua criação, até ser modificado, por meio da Lei nº 10. 766 de 16 de dezembro de 1982 (CEARÁ, 1982).

Sena (2012, p. 50) também pontua que através da citada legislação, a então GESCAP passou a ser denominada de Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Ceará, tendo a sigla de CEDEC e, mesmo por ocasião desta mudança de nomenclatura continuou sob a égide da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAAB). Alguns anos depois, por força da Lei estadual nº 11.306 de 1º de abril de 1987 (CEARÁ, 1987a) e, com regulamentação efetuada por meio do Decreto estadual nº 18.876 de 16 de outubro de 1987 (CEARÁ, 1987b).

A Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Ceará foi realocada para a recém-criada Secretaria Estadual de Assistência Social (SAS), sem apresentar, de acordo com Sena (2012, p. 51) substanciais aprimoramentos no que dizia respeito a itens tais como equipamentos, efetivo administrativo e operacional, bem como materiais para as ações pertinentes.

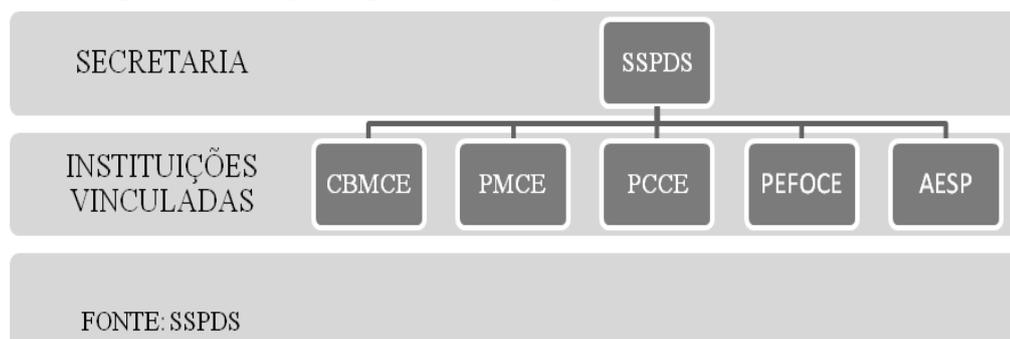
Entretanto, duas décadas depois desta última realocação da CEDEC, registrou-se mais uma mudança desta Coordenadoria para outra Secretaria de Estado e, desta vez, trazendo consigo alterações de ordem estrutural para a Coordenadoria em tela, consoante explana Sena (2012, p. 51):

Curiosamente, exatos vinte anos depois, registrou-se outra transposição da CEDEC, mas desta vez acompanhada também de mudanças estruturais oriundas de modificações no sistema estadual de defesa civil. O neo Governador do Estado do Ceará, Cid Ferreira Gomes, logo após sua posse, enviou à Assembleia Legislativa Projeto de Lei reestruturando a Organização Básica do Estado (Lei nº. 13.875 de 07 de fevereiro de 2007). Depois do devido procedimento legiferante ensejou-se o Decreto nº. 28.656, de 26 de fevereiro de 2007, publicado no Diário Oficial do Estado do dia 08 de março do mesmo ano, em cujo bojo trouxe à responsabilidade do Corpo de Bombeiros Militar a Coordenação da Defesa Civil no estado cearense.

Verifica-se por meio das palavras textuais acima, que após uma grande mudança estrutural no Estado do Ceará como um todo, em função da assunção de um novo Governo, ocorreu a mais recente acomodação da CEDEC, uma vez que a mesma passou a integrar o Corpo de Bombeiros Militar do Ceará (CBMCE), o que ocorre até os dias atuais, em plena conformidade com o Decreto estadual nº 28.656 (CEARÁ, 2007a), o qual deixa a Coordenação da Defesa Civil na esfera estadual, sob a égide da Instituição Militar dantes mencionada. Destarte, a medida em tela, a de transportar a CEDEC para o interior do CBMCE, atendeu à demanda constitucional estadual, conforme se observa na Constituição Estadual do Ceará, a qual, em seu artigo 190 trata do assunto.

Cumprir destacar que a Corporação Militar mencionada, esta, por seu turno, conforme Sena (2015, p.57) está inserida na estrutura do Estado, na condição de órgão vinculado à Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), tal como também ocorre com outros órgãos igualmente vinculados à Secretaria de Segurança em alusão e ratificado pelo texto e imagem abaixo:

Figura 4 – Organograma da segurança pública do Ceará



Fonte: Próprio autor.

Sena (2015, p.62) destaca que mesmo antes da referida mudança, o CBMCE já atuava nos trabalhos de Defesa Civil ao longo do território cearense, conforme ora descrito:

Anteriormente à incorporação da Coordenadoria em epígrafe pelo CBMCE, este já atuava como parceiro efetivo das atividades de defesa civil no Ceará, por conta das suas atribuições originais, todavia numa condição mais moderada. De tal modo que em seu organograma antes de 2007, versava-se sobre um efetivo bombeirístico atinente à defesa civil, apenas para um Núcleo, fato este que com o advento da CEDEC exigiu mudanças práticas imediatas, pois nesse mesmo ano de 2007, dos cento e oitenta e quatro municípios do Ceará, cento e quarenta e dois chegaram a decretar Situação de Emergência em função das estiagens que assolaram o Estado naquele período.

Isto posto, Sena (2012, p. 67,68) destaca os benefícios trazidos para a Coordenadoria, ao longo dos anos de 2007 a 2009, haja vista que, conforme visto anteriormente no artigo 190 da Constituição Estadual, estão elencadas as atividades do CBMCE, as quais se estreitam com os trabalhos de Defesa Civil, principalmente do ponto de vista reativo:

Quadro 2 – Comparativos quanto à situação da CEDEC/CE

	Antes da incorporação pelo CBMCE (Entre os anos de 2003 a 2006)	Após a incorporação pelo CBMCE (Entre os anos de 2007 a 2009)	Observação
Reunião do Conselho Estadual de Defesa Civil	01 (um)	08 (oito)	
Efetivo da CEDEC/CE	32 (trinta e duas) Pessoas	60 (sessenta) Pessoas	60 pessoas mais todo o efetivo potencial do CBMCE conforme a necessidade
Número de Redec's (Regionais Defesa Civil)	0 (zero)	11(onze)	
Viaturas da CEDEC/CE	07(sete) muito antigas e sem condições adequadas de uso	10 (dez) todas zero KM	10 mais as outras viaturas do CBMCE conforme a necessidade
Sede da CEDEC/CE	0 (zero)	01(uma) em prédio novo	Instalação física

Fonte: A Incorporação da Defesa Civil estadual pelo CBMCE.

Por meio do quadro acima verifica-se um aprimoramento institucional de ordem quantitativa e qualitativa quanto à Coordenadoria Estadual de Defesa Civil no Ceará, após a sua incorporação pelo CBMCE, num relativo curto período de tempo, de aproximadamente três anos, tal a importância e reconhecimento desta entidade, ora ainda posicionada no âmago da Corporação Militar em tela.

2.3 ASPECTOS DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Congruentemente, tem-se neste espaço, aspectos pertinentes à cidade de Fortaleza, de modo a colaborar com o entendimento sobre as áreas de risco de desastres, tais como parte da sua História, onde registra-se inicialmente, consoante Costa (2007), fatos históricos tais como a ascensão de Fortaleza à condição de cidade, em 1823, por decreto imperial, bem como a implantação da Região Metropolitana de Fortaleza, pelo decreto 14/1973, os quais reverberaram em grandes mudanças na realidade espacial de então.

As citadas mudanças ganham ainda mais dimensão e transversalidade quando se associa o dantes posto aos grandes êxodos rurais, em grande parte, como consequências das secas, os quais foram anteriormente expostos neste trabalho. Tais fatos apontam para um considerável aumento populacional junto à malha urbana, com ênfase à capital do Estado do Ceará, sem um proporcional planejamento e respectiva implantação de ordenamento urbano, o que, por sua vez redundou em ocupações e usos de edificações de grande precariedade, dentre outros resultados.

Nesta linha de pensamento, cumpre destacar que os reflexos dos fatos anteriormente postos não se limitam à condição de mudança física dos locais, também envolve o que Gomes (2006) denomina de *genoespaço* e *nomoespaço*, respectivamente, “[...] o que estamos chamando de *genoespaço*, o tipo de agremiação social que qualifica o território é o grupo ou a comunidade” (GOMES, 2006, p. 60) e, em continuidade, tem-se o *nomoespaço*, sendo:

[...] uma extensão física, limitada, instituída e regida pela lei. Trata-se de um espaço definido por uma associação de indivíduos, unidos pelos laços de solidariedade de interesses comuns e próprios, e pela aceitação e aplicação de certos princípios logicamente justificados. (GOMES, 2006, p.37).

Daí já se acentuavam traços de segregação urbana em processos multifacetados, com conflitos e desigualdades de diferentes ordens, o que é referendado por Lefebvre da seguinte forma:

[...] temos à nossa frente um duplo processo ou, se preferir, um processo com dois aspectos: industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social. Os dois “aspectos” deste processo, inseparáveis, têm uma unidade, e, no entanto, o processo é conflitante. Existe, historicamente, um choque violento entre a realidade urbana e a realidade industrial. (LEFEBVRE, 1991, p. 09).

No decorrer do século XIX, as múltiplas diferenças sociais se agravam, em grande parte, em função do descompassado desenvolvimento econômico de Fortaleza e a distribuição de renda e moradia, de modo que:

[...] no ano de 1860 a população estava distribuída em 960 casas de tijolos, oitenta sobrados e mais de 7.200 residências cobertas de palha e fora do alinhamento planejado para a cidade [...] Assim, era significativo o aumento de moradores, como também a quantidade e a qualidade da construção de seus domicílios, evidenciando um constante aumento da precariedade na maior parte das habitações existentes na capital (VIEIRA JUNIOR, 2005, p. 58).

Dentre as várias providências no sentido de proporcionar ordenamento urbano à Fortaleza, pode-se destacar a Planta Topográfica da Cidade de Fortaleza, e Subúrbios, de 1875 e de autoria do engenheiro da província Adolfo Herbster, bem como o Código de Condutas, em 1879, os quais continham em seu bojo, medidas de cunho higienista, entre outros, em relação aos retirantes, com medidas tais como a construção de abarracamentos ou guetos, considerando-se, a fática e contrastante visão de um lado edificações novas e suntuosas, principalmente no Centro da Cidade e, de outro lado, levas de desabrigados e miseráveis às ruas, como retratado a seguir: “[...] as ruas ocupadas por uma multidão de pedintes andrajosos, a perambular pelas casas e praças, em busca de esmolas e alimentos, davam a sensação de uma cidade ocupada [...]” (OPOVO, 2006, p. 13).

O século XX trouxe consigo a continuidade de calamidades por estiagens e o agravamento das condições populacionais em Fortaleza e interferindo ainda mais na paisagem urbana, a qual, segundo Carlos (2008):

[...] é humana, histórica e social e se justifica; existe pelo trabalho do homem, ou melhor, da sociedade que a cada momento ultrapassa a anterior. É produzida e justificada pelo trabalho considerado como atividade transformadora do homem social, fruto de um determinado momento do desenvolvimento das forças produtivas [...] (CARLOS, 2008, p. 48, grifos da autora).

Em alusão a estas migrações, consoante Costa (2007), a distribuição populacional de Fortaleza, em relação ao seu espaço urbano, no decorrer do século XX, apresentou uma dicotomia ainda mais alardeada quanto a níveis de renda, o que por sua vez aprofundou os conflitos de classe e dificultava quaisquer medidas efetivas para a harmonização socioeconômica e urbana.

Cabe destacar que o próprio crescimento populacional, em si, não somente de Fortaleza, mas do Ceará como um todo, ao longo das décadas, tem se dado de maneira exponencial, como visto no quadro abaixo e, com carências de efetividade e eficiência quanto às medidas compatíveis com as respectivas demandas que esta realidade exige.

Tabela 2 – População do Estado do Ceará e de 1890 a 2010

Ano	População Ceará	Crescimento Intercensitário	População Fortaleza	Crescimento Intercensitário
1890	805.680	---	40.902	---
1900	849.127	53.8	48.369	18.2
1920	1.319.228	55.3	78.536	62.2
1940	2.091.032	58.5	180.185	129.4
1950	2.695.450	28.9	270.169	49.9
1960	3.337.856	23.8	514.813	90.5
1970	4.491.590	34.5	857.980	66.6
1980	5.380.432	19.7	1.307.611	52.4
1991	6.366.647	18.3	1.767.637	35.0
2000	7.417.402	16.5	2.141.402	21.14
2010	8.448.055	13.89	2.447.409	14.29

Fonte: COSTA, 2007; IBGE 2011.

As questões populacionais de Fortaleza, ainda segundo Costa (2001), também tiveram transformações no tocante à visão de valores e objetivos quanto ao espaço urbano, ao longo do último século, com forte influência dos aspectos europeus.

Todavia, à época e ainda em tempos hodiernos, a desigualdade se mostra bastante acentuada, como pode ser observado quando verificado, conforme o IPECE (2012, p.47, on line) que a taxa de urbanização do Estado do Ceará, no ano de 2010, alcançava o índice de 75,09 % e, neste contexto Fortaleza apresenta

taxa de 100% de suas populações residentes em perímetro urbano, bem como é o município com a maior densidade demográfica do Estado, em relação ao ano de 2012, com 7.984,27 hab./km², seguido dos municípios de Maracanaú (2.019,04 hab./km²) e Juazeiro do Norte (1.028,52 hab./km²).

Por outro lado, ainda consoante o IPECE, no que tange ao PIB per capita, para o ano de 2011, o município de Eusébio apresentou o maior índice (R\$ 31.302), sendo pouco mais de três vezes o valor da média estadual, igual a R\$ 10.314. À frente dos municípios de São Gonçalo do Amarante (R\$ 29.337), Maracanaú (R\$ 22.710), Horizonte (R\$ 18.918), Fortaleza (R\$ 16.963) e Sobral (R\$ 12.775). Ou seja, há uma elevada concentração espacial da riqueza produzida pelo Estado do Ceará, de modo que apenas o município de Fortaleza responde por 47,75% do PIB estadual e somente 08 (oito) municípios têm valores do PIB per capita acima da média estadual cearense, porém juntos detêm mais de 60% do PIB estadual.

Em continuidade a um prisma contemporâneo, de acordo com o IBGE (2010 on line), Fortaleza apresenta mais de 109.122 (cento e nove mil cento e vinte e dois) domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, cujo conceito, também de acordo com o IBGE é tido como:

[...] o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: - irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou - carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública).

Os números e conceito acima esboçam que Fortaleza possui muitos de nichos de pobreza domiciliar os quais se entrelaçam com as áreas de risco de desastres, haja vista que estas últimas possuem entre as suas características, a escassez ou ausência dos serviços acima elencados, onde somados a outros fatores, como condutas impróprias de descartes de lixos e detritos às margens de riachos, contribuem para potencializar os desastres, onde neste caso mencionado é mais recorrente nos períodos de chuva.

Por oportuno ressalta-se que, embora as estiagens assolem ciclicamente o semiárido, por conseguinte o Ceará como um todo a cidade de Fortaleza apresenta uma condição diferenciada em relação à incidência de chuvas, comparando-a com outras cidades cearenses, haja vista que de acordo com o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE on line), a capital alencarina apresenta uma média de precipitação pluviométrica muito superior à

média do Estado, onde tomando-se como exemplo o ano de 2012, enquanto o Estado obteve uma média de precipitação da ordem de 458,11 mm, Fortaleza e alguns outros municípios como Eusébio, Cariús, Caucaia e Chorozinho, obtiveram precipitações superiores a 800 mm.

Por meio do Instituto Nacional de Meteorologia (on line) vê-se no quadro abaixo, grandes acúmulos de precipitações em períodos de 24 horas, ao longo de diferentes décadas:

Tabela 3 – Acúmulos Pluviométricos em Fortaleza

Maiores acumulados de precipitação em 24 horas registrados em Fortaleza por meses					
Mês	Acumulado	Data	Mês	Acumulado	Data
Janeiro	180,6 mm	29/01/2004	Julho	72,7 mm	13/07/1985
Fevereiro	131,8 mm	11/02/1978	Agosto	74,6 mm	02/08/2000
Março	162,5 mm	07/03/2004	Setembro	46,7 mm	10/09/2000
Abril	196,1 mm	26/04/1970	Outubro	22,1 mm	16/10/2002
Maio	198 mm	01/05/1974	Novembro	18 mm	09/11/1970
Junho	142,4 mm	02/06/1977	Dezembro	62,5 mm	28/12/1963

Fonte: Instituto Nacional de Meteorologia.

Percebe-se pelo quadro acima que o maior acúmulo de precipitações em períodos de 24 horas se deu em 1º de maio de 1974, bem como tais eventos não são tão raros e, além do que, existem diferentes categorias de ocorrências as quais podem ou não estarem ligadas às chuvas, como por exemplo os desabamentos e deslizamentos, bem como os chamados riscos de deslizamentos e riscos de desabamentos, como visto nos quadros abaixo, os quais abrangem os anos de 2015 aos quatro primeiros meses do ano de 2017.

Tabela 4 – Ocorrências de Defesa Civil em Fortaleza no ano de 2015

Ocorrências	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Total
Alagamento	69	63	106	70	03	01	07	00	01	01	03	04	328
Incêndio	09	03	05	05	06	07	06	06	07	09	02	05	70
Desabamento	43	16	50	32	10	14	19	11	12	09	08	08	232
Deslizamento	07	00	00	02	00	00	01	00	00	01	00	00	11
R. Alagamento	00	00	01	00	02	00	00	00	00	00	00	00	03
R. Desabamento	68	50	180	117	115	69	79	96	95	58	61	42	1030
R. Deslizamento	01	00	01	01	00	00	00	00	00	00	00	00	03
R. Inundação	00	00	01	01	00	00	00	00	00	00	00	00	02
Inundação	11	15	51	38	00	00	03	02	00	00	00	00	120
Outros	12	05	13	13	09	07	03	04	03	06	07	01	83
Total	220	152	408	279	145	98	118	119	118	84	81	60	1882

Fonte: Defesa Civil de Fortaleza.

Legenda:

R. Alagamento (Risco de Alagamento)

R. Desabamento (Risco de Desabamento)

R. Deslizamento (Risco de Deslizamento)

R. Inundação (Risco de Inundação)

Tabela 5 – Ocorrências de Defesa Civil em Fortaleza no ano de 2016

Ocorrências	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Total
Alagamento	84	27	40	203	05	00	01	01	01	00	00	04	366
Incêndio	05	09	07	08	09	08	06	04	07	09	17	05	94
Desabamento	41	27	18	48	11	04	08	06	06	05	06	05	185
Deslizamento	02	00	01	00	00	00	00	00	00	01	01	00	05
R. Alagamento	01	00	00	01	01	00	00	00	00	01	00	00	04
R. Desabamento	136	82	96	133	45	46	62	45	50	46	56	37	834
R. Deslizamento	02	00	00	02	00	00	00	00	00	00	00	00	04
R. Inundação	02	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	02
Inundação	31	05	20	69	01	00	00	00	00	00	01	00	127
Outros	07	16	08	17	08	04	06	09	11	11	04	05	106
Total	311	166	190	481	80	62	83	65	75	73	85	56	1727

Fonte: Defesa Civil de Fortaleza.

Legenda:

R. Alagamento (Risco de Alagamento)

R. Desabamento (Risco de Desabamento)

R. Deslizamento (Risco de Deslizamento)

R. Inundação (Risco de Inundação)

Tabela 6 – Ocorrências de Defesa Civil até abril de 2017

Ocorrências	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Mai	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Total
Alagamento	41	23	48	41									153
Incêndio	14	05	09	05									33
Desabamento	08	12	29	13									62
Deslizamento	02	01	00	00									03
R. Alagamento	00	00	01	00									01
R. Desabamento	54	63	183	96									396
R. Deslizamento	00	00	00	00									00
R. Inundação	00	00	01	03									04
Inundação	01	00	17	24									42
Outros	09	07	22	06									44
Total	129	111	310	188									738

Fonte: Defesa Civil de Fortaleza.

Legenda:

- R. Alagamento (Risco de Alagamento)
- R. Desabamento (Risco de Desabamento)
- R. Deslizamento (Risco de Deslizamento)
- R. Inundação (Risco de Inundação)

Por todo o exposto, depreende-se que a cidade de Fortaleza apresenta diversos aspectos, os quais se correlacionam com sua contemporânea realidade de áreas de risco de desastres, de modo a exigir ações não somente reativas, mas principalmente também de cunho preventivo.

2.4 DEFESA CIVIL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

No que tange à Defesa Civil no âmbito do Município de Fortaleza, em termos institucionais, de acordo com depoimento colhido junto ao Coordenador de Ações Preventivas do órgão de Defesa Civil em tela, Francisco Elineldo Maia Pinheiro⁸, bem como se consubstanciando com a Lei Complementar nº 004 de 16 de julho de 1991, verifica-se que a característica de atuação reativa também era recorrente nos idos da década de 90, uma vez que a Defesa Civil de Fortaleza desde o seu nascedouro esteve atrelada à Guarda Municipal, a qual dentre outras incumbências, estava a de prestar apoio por ocasiões de sinistros, conforme ora se vê *in litteris*:

⁸ Atua junto à Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de Fortaleza desde o ano de 2001 até o ano de 2017.

Art. 3º - Compete à Guarda Municipal de Fortaleza: I – Promover a preservação dos bens patrimoniais da Prefeitura Municipal de Fortaleza; II – executar serviços de vigilância diuturna; III – atuar como quadro de voluntários para o combate a incêndios; IIII – manter a segurança pessoal do Prefeito e Vice Prefeito; **V – auxiliar o departamento de Defesa Civil do município em épocas de calamidades públicas e/ou em situações de emergência prestando socorro as comunidades atingidas; [...]** (Grifo nosso).

A posteriori, somente por força da Lei Complementar nº 0019 de 08 de setembro de 2004, o órgão de Defesa Civil Municipal de Fortaleza passou então à condição de Coordenadoria de Defesa Civil, mas ainda com vinculação à Guarda Municipal de Fortaleza, conforme ora se visualiza:

Art. 3º - O art. 4º da Lei Complementar nº 004 de 16 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 4 – A estrutura organizacional da Guarda Municipal de Fortaleza passa a ser a seguinte: I – Direção Geral, a ser exercida pelo Diretor – Geral da Guarda Municipal de Fortaleza, (NR) II – Direção Adjunta, a ser exercida pelo SubDiretor da Guarda Municipal de Fortaleza; (NR) III – Órgãos de Atuação Programática; IV – Órgãos de Execução Instrumental; **V – transforma-se a Assessoria de Defesa Civil em Coordenadoria de Defesa Civil**, com simbologia DNS-1, **vinculada à Guarda Municipal de Fortaleza**, que terá como agregados a Comissão de Defesa Civil e os agentes de cidadania [...] (Grifo nosso). [sic.]

Todo o exposto indica uma evolução institucional da Defesa Civil Municipal de Fortaleza, passando de departamento de Defesa Civil nos idos de 1991 à condição de Coordenadoria Municipal de Defesa Civil, no decorrer de meados do ano de 2004, por ocasião da assunção de uma nova gestão da prefeitura municipal em Fortaleza, ou seja, após a posse da então Prefeita Municipal Luizianne de Oliveira Lins (2005-2012).

Neste sentido, ora se apresenta, a título de mais enriquecimento conjuntural, os dados fornecidos pela Defesa Civil de Fortaleza, referente a um único dia de atuação junto às Regionais, numa correlação entre as mesmas e suas respectivas quantidades de ocorrências, mais precisamente, no dia 02 de abril de 2016, conforme segue:

Tabela 7 – Atendimentos pela defesa civil de Fortaleza

Regional	Qde.
SER I	3
SER II	7
SER III	7
SER IV	7
SER V	37
SER VI	89
CENTRO	0
TOTAL	150

Fonte: Defesa Civil de Fortaleza.

Cumpra esclarecer que a gritante diferença de atendimento neste caso específico junto à Regional VI em relação às demais Regionais, dá-se em função da sua abrangência territorial, sendo geograficamente a maior de todas as Regionais, a qual aborda 29 (vinte e nove) bairros com grandes variações geológicas e deficiências estruturais, tais como o bairro Jangurussu e Paupina, onde juntos, na data mencionada, foi responsável por mais de 40 (quarenta) ocorrências.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA CIVIL

A tratativa a despeito de políticas públicas de defesa civil fomenta a também discorrer sobre a própria temática da política em si, onde esta, individualmente apresenta potencial para aguçar a intelectualidade, espelhando-se, dentre outros, no pensamento de Bertold Brecht, por meio de seu texto Analfabeto Político, onde se tem que:

O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas. O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaios das empresas nacionais e multinacionais (BRECHT, 2015, p. 01).

As palavras acima levam a depreender, de modo inequívoco, que a tratativa do tema política se faz essencial para o desenvolvimento intelectual, o qual também é corroborado pela própria existência da Ciência Política, que embora seja relativamente jovem, parte de seus fundamentos remontam ainda da Grécia Antiga, por meio, dentre outros, de pensadores clássicos como Sócrates, Platão e Aristóteles, sendo este último, discípulo do segundo e tido como pai da Ciência Política e, cujos trabalhos reverberam cognitivamente em diferentes partes do Mundo até a atualidade.

Cumprido denotar que a relevância intelectual da política também se faz registrar em diferentes e marcantes períodos históricos, de modo a influenciar decisivamente múltiplos aspectos de variadas sociedades, onde ora se externam alguns fatos pontuais, tais como o surgimento de diferentes formas de governo (Ditaduras militares, Monarquias absolutas, Repúblicas presidencialistas, Repúblicas semipresidencialistas, Estados unipartidários) ou sistema político, formas de Estado (unitária ou federal) e sistema de Governo, dentre eles o Parlamentarismo, o Presidencialismo e o Monarquismo, além de tipos de Estado, de visões de mundo, de outros estudos como a Geopolítica, bem como variadas formas de exercício de poder (Autoritarismo, Fascismo, Absolutismo, Despotismo esclarecido, Comunismo, Tirania, Democracia direta, Democracia Representativa, Aristocracia).

Nesta oportunidade, também se externam ensinamentos quanto à própria nomenclatura do termo política, onde segundo Maar (2013) origina-se na língua

grega *politikos*, tendo o significado aproximado “de, para, ou relacionado a grupos que integram a Polis”. Bem como, de acordo com os postulados de Norberto Bobbio (2002) atem-se à arte ou mesmo à ciência da gestão, da administração das cidades, das nações ou mesmos dos estados. Considerando-se o fato de que a política como um todo permeia o pensamento e a vida da humanidade, há tempos imemoriais, de tal maneira que o próprio Aristóteles asseverou que o “o homem é um animal naturalmente político” (ARISTÓTELES, 2006, p.235), são diversos os pensadores os quais se debruçaram sobre o assunto.

Neste sentido, o presente trabalho se vale da obra de Darcy Azambuja (2008, p. 26-27) com o fito de contemplar abrangentemente variados e pertinentes pensamentos quanto ao tema política:

Em cinco acepções, se não mais, é entendido e empregado o termo “política”. A primeira é de significação popular e comum; a quinta, científica; mas ambas estão muito próximas no sentido; as três outras são eruditas, aceitas por alguns escritores, conforme pontos de vista doutrinários ou empíricos.

1) No uso trivial, vago e às vezes um tanto pejorativo, “política”, como substantivo ou adjetivo, compreende as ações, comportamentos, intuits, manobras, entendimentos e desentendimentos dos homens (os políticos) para conquistar o poder, ou uma parcela dele, ou um lugar nele: eleições, campanhas eleitorais, comícios, lutas de partidos etc.

2) Conceituação erudita, no fundo síntese da anterior, considera política a arte de conquistar, manter e exercer o poder, o governo. É a noção dada por Maquiavel, em *O príncipe*.

3) Política denomina-se a orientação ou a atitude de um governo em relação a certos assuntos e problemas de interesse público: política financeira, política educacional, política social, política do café etc.

4) Para muitos pensadores, política é a ciência moral normativa do governo da sociedade civil (Alceu Amoroso Lima, *Política*, 4ª ed., p. 136)

5) Outros a definem como conhecimento ou estudo “ das relações de regularidade e concordância dos fatos com os motivos que inspiram as lutas em torno do poder do Estado e entre os Estados” .

Na obra de Azambuja acima referenciada percebe-se a grande variedade de entendimentos a despeito da complexa temática da política, mas de maneira didática, Azambuja (2008, p. 26) ainda arremata que: [...] “a maioria dos tratadistas e escritores se divide em duas correntes. Para uns, política é a *ciência do Estado*; para outros, é a *ciência do poder*”.

Portanto, apresentam-se laços de entrelaçamento essencial com a adjetivação da Política Pública e, neste sentido, o presente trabalho ora se subsidia dos conhecimentos de pertinentes estudiosos os quais abrangeram seus pensamentos a respeito do assunto políticas públicas em si, de maneira a

perscrutar, entre outros aspectos, junto à origem, variados e correlatos conceitos e a importância do tema.

Dentre os mencionados pensadores, ora cita-se a pesquisadora Celina Souza (2006), segundo a qual, as políticas públicas, nos moldes de esfera de conhecimento, além de temática de cunho acadêmico, teve sua origem nos Estados Unidos da América e, a mesma também externa que: “as últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação” (SOUZA, 2006, p.20). Souza (2006) também destaca a dicotômica situação quanto às políticas públicas no que tange às suas fundamentações, ou seja, seu surgimento nos Estados Unidos da América e no continente Europeu, da seguinte forma:

[...] na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

Por um prisma analítico a despeito de políticas públicas, Laswell (1936) se valeu da expressão *policy analysis*, que por sua vez se volta à conciliação entre o conhecimento de cunho acadêmico e científico junto aos feitos empíricos por parte dos governos, além de proporcionar conexões as quais envolvam governo, cientistas sociais e grupos de interesse, numa ampla dialética entre eles. Simon (1957), por seu turno se vale da expressão *policy makers* para tratar, de modo enfático a despeito da racionalidade restrita por parte dos públicos agentes decisores, entretanto enfatizando também que a mencionada restrição pode ser atenuada em função do conhecimento racional. Em continuidade, Simon (1957) também apregoa que o cerceamento da racionalidade dos agentes públicos decisores, ocorre, via de regra, por meio de fatores tais como ruídos na comunicação, os quais passam desde a informação sem completude, até mesmo com imperfeições, bem como fatores ligados ao tempo disponibilizado para a concretude das decisões pertinentes, interesse intrínseco por parte dos agentes públicos decisores, dentre outros vetores. Entretanto, o autor em tela assevera que a potencial amplitude da citada racionalidade se dá em função do emprego de estruturas concatenadas ao

comportamento das partes interessadas, de modo a conduzir o processo ao destino almejado.

Entretanto, os pensamentos anteriormente postos sofreram questionamentos por parte de Lindblom (1959, 1979) que, por seu turno entendeu ser relevante acrescentar ao olhar analítico atinente às políticas públicas, bem como às suas formulações, elementos tais como as relações de poder existente entre as partes interessadas, assim como os fatores de integralidade os quais envolvem as comumente não poucas fases dos processos de decisão. Por seu turno, Easton (1965), que somado aos estudiosos H. Laswell, H. Simon e C. Lindblom, os quais são considerados os quatro patriarcas dos estudos sobre políticas públicas, colaborou pertinentemente, à medida que visualizou o tema política pública como um sistema, o qual relaciona entre si, a formulação, os resultados e o ambiente, onde este dito sistema recebe influência de diferentes vetores, tais como a mídia organizada, de partes interessadas, instituições, dentre outros, de maneira a alterar resultados e efeitos das respectivas políticas públicas.

Neste sentido, somam-se ao texto em pauta, conceitos sucintos concatenados ao tema políticas públicas, de maneira a corroborar ainda mais com o cerne do trabalho em epígrafe, tais como Dye (1984) que esboça política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, ao passo que Mead (1995) se atém ao tema de políticas públicas como sendo uma ramificação dos estudos da política voltados à análise do governo no que tange às questões de ordem pública.

Ao passo em que Lynn (1980) e Peters (1986) paralelizam seus pensamentos quanto às políticas públicas no esteio respectivo de que estas são uma gama de ações governamentais voltadas à produção de resultados restritos e, por seu turno, o segundo citado manifesta sua percepção ao assunto como o ajuntamento das atividades governamentais as quais ocorrem de modo direto ou através de delegações e cuja influência atinge os cidadãos.

Nesta ocasião ora se apresenta o pensamento conceitual e mais extenso de Celina Souza (2006), sobre Políticas Públicas, bem como a respeito de suas formulações, ressaltando-se a premissa de ordem holística a qual se acosta à temática de Política Pública:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26).

Em continuidade, têm-se as palavras de Arretche (2003, p. 8) externando seu entendimento sobre o assunto da seguinte forma:

Há poucas dúvidas sobre o objeto de análise da subdisciplina de políticas públicas. A análise do “Estado em ação”, para repetir o título do livro de Gobert e Müller (1987), tem como objeto específico o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica. (Grifo nosso).

Em harmônico esteio, Souza (2006, p.22) também lança assertivas no que tange aos caminhos trilhados pelas políticas públicas enquanto disciplina, com ênfase ao histórico das mesmas sob um viés em terras norte americanas, tratando assim do que a autora denominou de três caminhos, da seguinte forma:

A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

Leonardo Secchi (2013, p. 43), se vale de uma de suas obras para tratar daquilo que foi por ele denominado de “fases das políticas públicas”, numa referência ao estabelecimento de ciclos de políticas públicas e, ainda em conformidade com o mesmo autor, esta dita política pública tem seu nascedouro, via de regra, junto ao reconhecimento de um determinado problema social, o qual está passível de ser solucionado, corrigido ou mitigado, considerando-se, entre outros aspectos, suas peculiaridades.

Neste sentido, Secchi (2013, p. 43-68), destaca sua teoria sobre as fases das políticas públicas e, considerando o seu necessário desenvolvimento e exequibilidade, externa as chamadas sete fases concatenadas às políticas públicas em geral, quais sejam: 1-“identificação do problema”, 2- “formação de agenda”, 3-

“formulação de alternativas”, 4- “fase de tomada de decisão”, 5- “implementação da política pública”, 6- “reavaliação constante”, 7- “extinção da política pública”.

Secchi, portanto, aborda a fase de “identificação do problema” como primordialmente importante, à medida que se faz por demais necessário reconhecer que o problema existe e entender as suas características, tais como a sua dimensão, grau de complexidade, dentre outros.

Nesta oportunidade, traçando-se um paralelo entre a “identificação do problema” e a Defesa Civil, tem-se, em linhas gerais, a figura dos eventos adversos ou sinistros, cujo tipo mais tratado em termos de defesa civil são os desastres, os quais, de acordo com a Instrução Normativa nº 01/2012 (BRASIL, 2012a) b) oriunda do Ministério da Integração Nacional, significam:

[...] o resultado de eventos adversos, sejam eles naturais ou provocados pelo homem, sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade, envolvendo extensivos danos humanos, materiais ou ambientais, causando prejuízos econômicos correlatos a esses danos, excedendo a sua capacidade de lidar com o problema usando meios próprios.

Cumprido destacar que, aduzindo-se do texto acima, verifica-se que os desastres não são os eventos adversos propriamente ditos, na realidade, os desastres são as consequências destes eventos e, na condição de desastre apresentam características de serem danosos e não suportáveis por determinadas comunidades vulneráveis.

A segunda fase de política pública exarada por Secchi (2013, p. 46) se dá logo após a identificação do problema, sendo esta a chamada “formação de agenda”, a qual é dicotomizada em duas partes, consoante Cobb e Elder (1983) quais sejam: “agenda política e agenda formal”, onde aquela também recebe a denominação de agenda sistêmica, sendo o conjunto de problemas ou assuntos os quais os agentes políticos entendem como passíveis de intervenção pública.

Por oportuno, em alusão à chamada “agenda política”, ratifica-se que no Estado Democrático de Direito Brasileiro há a figura da representatividade, na qual, em tese, o povo exerce o seu poder por meio dos seus legítimos representantes, os quais são escolhidos por meio do sufrágio universal, consoante art. 1º da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988a), por conseguinte, nas esferas nacional, estadual e municipal, tais demandas (problemas ou assuntos) são encaminhadas a estes representantes políticos institucionais do povo, ou seja, o

trâmite das políticas públicas está estreitamente ligado à figura *lato sensu* do Estado. Por seu turno, as demandas ou políticas públicas atinentes à chamada “agenda formal” apresenta características de cunho institucional e em que o agente político já tem definição e decisão de lidar com os problemas demandados.

A terceira fase de Secchi (2013), no que diz respeito às políticas públicas, constitui-se na denominada “formulação de alternativas”, em outras palavras, após o agente político decidir que enfrentará o problema, precisa pensar como o fará, quais os possíveis ou mais adequados caminhos para solucionar as respectivas demandas, onde, cabe lembrar, a necessidade de atenção aos ditames pertinentes à administração pública, dentre os quais, os expressamente previstos junto ao art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988b), conforme ora visto *in litteris*: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”.

No que tange à quarta fase, Secchi (2013) manifesta-se de modo a tratar da “Fase de tomada de decisão”, na qual aquele que tem o poder decisório se embasa em pertinentes informações, tais como estudos estatísticos e/ou demandas emergenciais, com o fito de exercer a política pública concernente no tempo hábil ou até mesmo extingui-la, considerando-se dentre outros elementos, a sua viabilidade de exequibilidade. No que diz respeito à “implementação da política pública”, Secchi (2013) leciona que esta fase ou ciclo, por questão de desenvolvimento lógico, se dá, em regra, logo após a “Fase de tomada de decisão” e consiste no estabelecimento de preceitos e procedimentos os quais materializam as concatenadas políticas públicas, dando assim, ensejo ao nome desta fase.

A chamada “fase da extinção da política pública” se dá, segundo Secchi (2013, p. 67), quando o (s) problema (s) os quais deram causa à política pública concernente foi encerrado, não mais se fazendo necessária aquela medida, ou mesmo que o dito problema não tenha sido de todo resolvido, por sua vez tenha atenuado sua relevância junto às partes interessadas ou até na condição de verificação de ineficiência e/ou ineficácia das medidas as quais consubstanciam a dita política pública, tais como determinadas normas, programas ou ações em geral a ela voltadas.

Por oportuno, cita-se neste momento a “fase da reavaliação constante”, a qual, por sua vez não tem uma posição ordinária em relação às demais, haja vista que se faz preponderante avaliar e reavaliar as políticas públicas ao longo de todas as suas fases, como forma de verificar os pontos positivos, negativos e inócuos atinentes às políticas públicas, além de viabilizar as referidas correções o quanto antes, evitando, inclusive, o retrabalho, tal como uma boa prática de gerenciamento, ocasião em que ora se cita Atkinson (1999), o qual assevera que a medição de desempenho tem primordial relevância para o trabalho de gerenciamento, considerando-se tempo, custo e qualidade como critérios de êxito. Muito embora não sejam estes os únicos critérios a serem adotados, principalmente, levando-se em conta as infindáveis variedades e complexidades de políticas públicas, as quais estão em constante modificação.

Desta feita, ora se expõe uma parte do conteúdo da obra de Sena (2012, p.27) a qual aborda diferentes conceitos institucionais sobre Defesa Civil, quais sejam:

A defesa civil engloba as tarefas humanitárias destinadas à salvaguarda da população civil contra os efeitos que surgem de atos hostis ou calamidade, para assegurar sua sobrevivência e para prover as condições necessárias à sua existência (Comitê Internacional da Cruz Vermelha). [...] Defesa Civil é o somatório de esforços e comportamentos da comunidade e do governo de forma organizada e coordenada. Minimiza as consequências de ameaça ou desencadeamento de fatores adversos, a fim de salvaguardar a população e seus bens. (Coordenadoria de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro). [...] Defesa civil é o conjunto de medidas que tem por finalidade limitar os riscos e perdas a que está sujeita a população civil, por ação inimiga ou calamidades, e ainda as medidas para reparar ou restaurar serviços vitais do país e preservar o moral da população (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército). [...] Defesa civil é o conjunto de medidas que tem por finalidade formar, na população, uma consciência de prevenção e limitação dos riscos e perdas em consequência de guerra ou de calamidade pública (Escola Superior de Guerra).

Neste contexto é perceptível a diversidade de instituições as quais apresentam afinidade com o tema Defesa Civil e, ao perscrutar os conceitos acima expostos, percebe-se, dentre outros itens, a necessidade da presença de condutas articuladoras efetuadas não somente por agentes públicos, como representantes institucionais do Estado, mas também com a participação da população como um todo, inclusive as comunidades direta ou indiretamente afetadas pelas adversidades, comumente classificadas como calamidades.

Por este prisma, o próprio Governo Federal Brasileiro, por meio do Decreto nº 7.257 de 04 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010) em seu artigo 2º,

externou seu conceito a despeito de Defesa Civil da seguinte maneira: “o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social” Tem-se que foram várias as entidades concatenadas à Defesa Civil, ao longo do Brasil, sejam elas na esfera estadual, seja na esfera municipal, as quais adotaram uma simbologia com grande similaridade entre si, incluindo-se aí, a própria Secretaria Nacional de Defesa Civil e, desta feita, a Defesa Civil do Estado do Ceará e a Defesa Civil do Município de Fortaleza se utilizam também de símbolos não aleatoriamente semelhantes às outras entidades de Defesa Civil, no Brasil e no mundo, ou seja, uma simbologia a qual arremete aos valores institucionais pertinentes a todas estas entidades, conforme pode ser visto nas imagens abaixo:

Figura 5 – Símbolo da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil



Fonte: Secretaria Nacional De Proteção e Defesa Civil.

Figura 6 – Símbolo da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de Joinville



Fonte: Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de Joinville

Figura 7 – Símbolo da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Rio de Janeiro



Fonte: Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Figura 8 – Símbolo da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Ceará



Fonte: CEDEC/CE.

Conforme a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Ceará (on line) as formas geométricas acima são voltadas a demonstrar os citados valores da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Ceará, da seguinte forma:

O triângulo equilátero representa a união de forças, sendo sua base a manifestação de segurança e estabilidade e os seus lados a gestão de riscos e a gestão de desastres. A cor azul se refere à tranquilidade e ao equilíbrio com que deve agir a Defesa Civil. As duas mãos estilizadas envolvendo o triângulo representam a proteção, o amparo e o cuidado. A cor laranja é a cor oficial da simbologia internacional da Defesa Civil e significa o calor humano e a solidariedade.

Em conclusão às representações simbólicas atinentes às Instituições de Defesa Civil de diferentes estados e municípios, eis por fim o símbolo da Coordenadoria Especial de Proteção e Defesa Civil do município de Fortaleza (COMDEC) consoante figura abaixo:

Figura 9 – Símbolo da Coordenadoria Especial de Proteção e Defesa Civil do município de Fortaleza



Fonte: COMDEC

Constata-se, desta forma, diversas similaridades e congruências entre os vários logotipos e símbolos atinentes às instituições de Defesa Civil, seja na esfera nacional, junto à Secretaria Nacional de Defesa Civil, seja junto a diversas outras corporações correlatas nos âmbitos estaduais e municipais ao largo do Brasil.

3.1 ASPECTOS LEGAIS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA CIVIL

Em congruência a todo o conteúdo até aqui posto, verifica-se que as atividades de defesa civil no Brasil, no âmbito constitucional começaram a ter aspectos de políticas públicas em meados da década de 60, mais precisamente por meio da Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967), em seu capítulo II, o qual trata das competências da União, no seu art. 8º, XII: “organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações”.

Muito embora, tal como visto, não conste explicitamente o termo “defesa civil” no texto constitucional acima, fica evidenciada a pertinência funcional, principalmente considerando-se os termos “calamidades públicas”, “seca e as inundações”, além do caráter de perenidade nas atribuições de defesa, denotando-se aí uma condição de concatenação à “formação de agenda”, onde a fase de “identificação do problema” já se faz sentir. Contudo, junto à Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988c) também denominada pelo então presidente da Assembleia

Constituinte brasileira, deputado federal Ulysses Guimarães, como “Constituição Cidadã”, tendo em vista seu bojo normativo caracterizado por um viés social e com explícitas garantias de direitos tidos como fundamentais, vislumbrava-se aí, dentre outros aspectos, a presença da defesa civil de modo mais voltado aos moldes de políticas públicas.

Verifica-se, segundo a Constituição Federal, que ao tratar das competências da União, em seu art. 21, tem-se: “XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”. Notadamente evolui-se para a importantíssima inserção dos fatores planejamento e execução junto à responsabilidade da União e com força constitucional. Quanto ao artigo 22 (BRASIL, 1988d), o qual trata das competências privativas da União para legislar, tem-se novamente tema defesa civil da seguinte forma: “ XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional”. Destarte, a citada Carta Magna (BRASIL, 1988e), no seu capítulo III, art. 144, o qual trata de modo inauguralmente especial da segurança pública, traz a figura da defesa civil concatenada a um dos órgãos explícitos de Segurança Pública, qual sejam os Corpos de Bombeiros Militares, da seguinte maneira:

Art. 144 A segurança pública, **dever do Estado, direito e responsabilidade de todos**, é exercida para a preservação da ordem pública e **da incolumidade das pessoas e do patrimônio**, através dos seguintes órgãos: [...] § 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a **execução de atividades de defesa civil**. (Grifo nosso).

Muito embora estes sejam trechos normativos constitucionais os quais se atrelam à defesa civil de modo mais explícito, na condição de política pública de defesa civil, como é característico, esta se distribui ao longo do texto constitucional também de maneira multifatorial e com algumas conotações implícitas, como por exemplo, ao tratar dos direitos humanos, tais como a dignidade da pessoa humana e da cidadania, no âmago dos princípios fundamentais, ou mesmo por ocasião dos direitos e deveres individuais e coletivos.

No decorrer do ano de 1988, o Brasil também tratou de modo mais específico e explícito sobre Defesa Civil por meio do Decreto Federal nº 97. 274 (BRASIL, 1988f), de 16 de dezembro de 88, de maneira a dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), sendo uma evolução quanto às políticas

públicas de Defesa Civil no Brasil e em atendimento parcial aos ordenamentos constitucionais dantes vistos, com ênfase ao art. 21.

Ainda que o citado mandamento normativo, o qual foi revogado pelo Decreto nº 895, de 16 de agosto de 1993 (BRASIL, 1993), não apresentasse maiores esclarecimentos conceituais para a época, bem como posicionasse as estruturas nacionais como entes necessariamente de maior vulto, quanto as ações de Defesa Civil, em detrimento das entidades estaduais e municipais, registra-se seu ponto positivo no que diz respeito ao avanço desta política pública ao proporcionar uma visão sistêmica de integração entre os órgãos de cunho público e privado, sendo, desta feita, fator preponderante para a potencial redução dos riscos e desastres.

Em consonância à atitude normativa brasileira, no âmbito internacional, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 22 de dezembro de 1990 aprovou a Resolução 44/236, a qual designou os anos 90 como a Década Internacional para a Redução dos Desastres Naturais (DIRDN), ratificando assim as discussões quanto a uma Política Pública Mundial concatenada à defesa Civil. O Governo Federal idealizou um abrangente plano nacional para a redução dos desastres, o qual recebeu a denominação de Política Nacional de Defesa Civil (PNDC), fulcrada essencialmente na prevenção, preparação, resposta e reconstrução. Em continuidade, a ONU, ao término temporal da DIRDN, ou seja, no início da década de 2000, ratificou a temática sobre gestão de riscos e desastres, pontuando-o como um dos mais relevantes e, de tal maneira que instituiu a Estratégia Internacional para Redução de Desastres (EIRD) com o fito de dar continuidade aos trabalhos de redução dos desastres, com ênfase às organizações participantes e países membros da ONU, dentre os quais, o Brasil.

Como um dos frutos deste esforço, foi instituído em 2005, o chamado Marco de Ação de Hyogo, em referência à homônima cidade oriental onde foi realizado o encontro que culminou com a resolução ora em pauta, a qual implanta as diretrizes e objetivos quanto à redução dos desastres durante o decênio de 2005 a 2015. O mencionado Marco, por sua vez, apresenta uma didática abordagem a qual traz consigo a discussão para o desenvolvimento sustentável e considerando a necessidade de reduzir os riscos de desastres, além de reforçar a ideia de maior e melhor integração entre Estado e população no que tange às atividades de Defesa Civil.

Em suma, os países os quais se filiaram ao referido Marco, dentre os quais, o Brasil, se comprometem a aprimorar suas respectivas resiliências quanto aos desastres, valendo-se de plena atenção aos ditames abaixo postos, na forma de prioridades de ação para a tomada de decisões: “1. Fazer com que a redução dos riscos de desastres seja uma prioridade; 2. Conhecer o risco e tomar medidas; 3. Desenvolver uma maior compreensão e conscientização; 4. Reduzir o risco; 5. Esteja preparado e pronto para atuar” (Marco de Ação de Hyogo, 2005).

Em paralelo, ainda no início da década de 2000, por meio da Lei Federal nº 10.683 de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003) o Governo Federal criou o Ministério da Integração Nacional, o qual, entre outras atribuições incorporou as responsabilidades da Defesa Civil no âmbito nacional. Neste esteio tem-se então a Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012 (BRASIL, 2012a), que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC); dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e sobre o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), além de autorizar a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres.

Percebe-se de plano, a inclusão do termo “proteção” a esta nova política pública de defesa civil, de maneira a valorizar o aspecto intrínseco da segurança também por um viés proativo, diferentemente de todo o histórico onde se verificava a ressaltada ação de cunho predominantemente reativo. Além do que, também de maneira inédita, a instituição desta nova Política Pública de Defesa Civil traz em seu âmago, a necessidade de integralização com várias outras políticas de diferentes setores, dentre os quais ora cita-se a título ilustrativo, a Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), mais conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Lei nº 10.257, a lei de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001) denominada de Estatuto da Cidade e, por fim, a Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979), conhecida como Lei de Parcelamento do Solo Urbano, dentre outras.

3.2 POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL (PNPDEC)

Por todo o exposto, fica patente que a efetividade da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) perpassa, entre outros, pela integralidade com

várias políticas, tais como nas áreas de saúde, ciência e tecnologia, meio ambiente, educação, infraestrutura, ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, entre outras, mas sempre considerando o desenvolvimento sustentável e com as adequadas coordenações de entidades setoriais, que por sua vez compõem o chamado Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC).

Ao permear a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) por meio da Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012b), constata-se a presença de explícitas Diretrizes, veiculadas pelo seu art. 4º da seguinte forma:

- 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**. (Grifo nosso).

Cabe enfatizar que a mencionada Política Pública atua de modo a contribuir para as condutas prevencionistas, ou seja, há uma predileção à prevenção, à mitigação, a preparação aos desastres. Em outros termos, tem-se que as ações de cunho prevencionista potencialmente evitam e/ou reduzem os altos custos nas atividades de resposta aos desastres e de recuperação de cenários atingidos por estes mesmos desastres. No artigo seguinte da mesma Lei em comentário, expressam-se os objetivos desta Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, da seguinte maneira:

- Art. 5º São objetivos da PNPDEC:
- 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 **idades 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**; e

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. (Grifo nosso).

O SINPDEC, por seu turno, contribui no que tange aos processos de planejamento, articulação, coordenação e execução das ações, projetos e programas os quais consubstanciam a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e, este Sistema, por sua vez é gerido por órgãos e entidades de diferentes esferas, consoante artigos 10 e 11 da Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012c):

Art. 10. O SINPDEC é constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil.

Art. 11. O SINPDEC será gerido pelos seguintes órgãos:

I – órgão consultivo: CONPDEC;

II - órgão central, definido em ato do Poder Executivo federal, com a finalidade de coordenar o sistema;

III - os órgãos regionais estaduais e municipais de proteção e defesa civil; e

IV - órgãos setoriais dos 3 (três) âmbitos de governo.

Parágrafo único. Poderão participar do SINPDEC as organizações comunitárias de caráter voluntário ou outras entidades com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil.

Acosta-se ao anteriormente posto, que dentre as mencionadas “organizações comunitárias de caráter voluntário” normativamente constituídas, pode-se citar os chamados Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (NUDECs) os quais são formados, em regra, por grupos comunitários em distritos, ruas, bairros, associações comunitárias, entre outros e, que têm participação de caráter voluntário, mas apresentam grande relevância dada a sua proximidade com os envolvidos junto às áreas de risco de desastres, uma vez que esta entidade colabora com a preparação e organização da comunidade local no sentido de dar uma adequada resposta por ocasião dos desastres, tal como pode ser observado em áreas como Lagamar, Edson Queiroz, Mucuripe, dentre outros.

No que concerne ao órgão consultivo, o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC) este faz parte da estrutura do Ministério da Integração Nacional como órgão colegiado e possui as seguintes finalidades, consoante art. 12 da Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2012d):

- I - auxiliar na formulação, implementação e execução do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil;
 - II - propor normas para implementação e execução da PNPDEC;
 - III - expedir procedimentos para implementação, execução e monitoramento da PNPDEC, observado o disposto nesta Lei e em seu regulamento;
 - IV - propor procedimentos para atendimento a crianças, adolescentes, gestantes, idosos e pessoas com deficiência em situação de desastre, observada a legislação aplicável; e
 - V - acompanhar o cumprimento das disposições legais e regulamentares de proteção e defesa civil.
- § 1º A organização, a composição e o funcionamento do CONPDEC serão estabelecidos em ato do Poder Executivo federal.
- § 2º O CONPDEC contará com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil organizada, incluindo-se representantes das comunidades atingidas por desastre, e por especialistas de notório saber.

Em sintonia ao Sistema em epígrafe, o Estado do Ceará também conta com um Conselho Estadual de Defesa Civil (COEDEC) o qual atua quanto às políticas e diretrizes que orientam as atividades de defesa civil no Estado cearense. O COEDEC, fulcrando-se junto ao Decreto nº 28.656/2007 (CEARÁ, 2007b), é presidido pelo Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará (CBMCE) e composto por representantes de diversas entidades os quais possuam poder decisório para mobilizar recursos humanos e materiais dos órgãos públicos integrantes do referido Conselho para atuação na prevenção e resposta aos desastres conforme a necessidade.

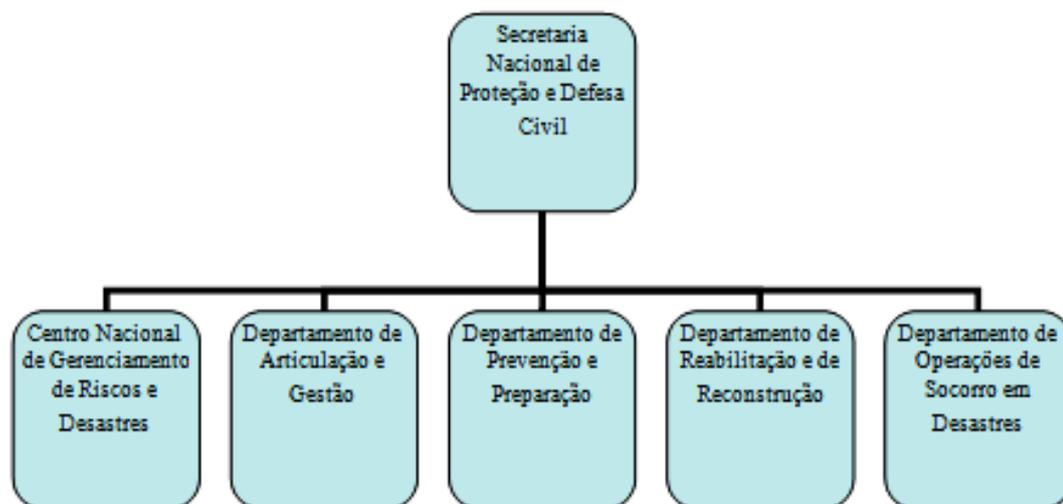
Cumprе ressaltar que os mencionados recursos, consoante a gravidade da situação, também podem se originar, em caráter complementar, de órgãos federais, tais como a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) a qual, por oportuno, externa-se a sua competência subsidiada pelo art. 13 do Decreto Federal nº 8.980 de 1º de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017):

- Art. 13. À Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil compete:
- I - formular, orientar e conduzir a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil PNPDEC;
 - II - coordenar o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
 - III - participar da formulação da PNDR;
 - IV - promover o planejamento para a atuação de proteção e defesa civil, mediante planos diretores, preventivos, de contingência, de operação e plurianuais;

- V - estabelecer estratégias e diretrizes para orientar as ações de prevenção e redução de desastres;
- VI - promover a capacitação e o treinamento de recursos humanos para ações de prevenção e redução de desastres;
- VII - coordenar e promover, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a realização de ações conjuntas dos órgãos integrantes do SINPDEC;
- VIII - promover, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a organização e a implementação de órgãos de proteção e defesa civil e de núcleos comunitários de proteção e defesa civil;
- IX - instruir processos para o reconhecimento, pelo Ministro de Estado, de situação de emergência e de estado de calamidade pública;
- X - operacionalizar o CENAD;
- XI - manter equipe técnica multidisciplinar, mobilizável a qualquer tempo, para atuar nas ações de proteção e defesa civil;
- XII - promover o intercâmbio técnico entre organismos governamentais internacionais de proteção e defesa civil, participando como membro representante da Proteção e Defesa Civil brasileira;
- XIII - exercer as atividades de Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC;
- XIV - presidir o Conselho Diretor do Fundo Especial para Calamidades Públicas – Funcap e;
- XV - coordenar os projetos de cooperação técnica celebrados com organismos internacionais em sua área de atuação.

A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) está institucionalmente inserida na estrutura do Ministério da Integração Nacional e, por sua vez conta em sua macro composição de quatro departamentos e um centro de gerenciamento, conforme organograma abaixo:

Figura 10 – Organograma da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil



Fonte: Elaborado pelo autor com informações extraídas da SEDEC.

Percorrendo-se a estrutura da SEDEC, tem-se de plano o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD), o qual é encarregado

do gerenciamento das ações estratégicas de preparação e resposta a desastres em todo o Brasil e, calcando-se no art. 14 do Decreto Federal nº 8.980 de 1º de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017) apresenta várias competências tais como o acompanhamento e a execução de ações de monitoramento e preparação para desastres, ações de socorro e assistência humanitária à população, bem como o restabelecimento de serviços essenciais nas áreas atingidas, em âmbito nacional, na esfera de competência do Ministério, além da organização e manutenção de banco de dados e registros históricos dos riscos, desastres ocorridos e atividades de preparação e resposta realizadas, por meio de informações padronizadas que permitam a análise e desenvolvimento de estudos de desastres e assuntos correlatos e analisar as solicitações dos Estados, Distrito Federal e Municípios para reconhecimento federal de situação de emergência e de estado de calamidade pública, dentre outras.

No que diz respeito ao Departamento de Articulação e Gestão (DAG) tem-se como atividades, consoante art. 15 do Decreto Federal nº 8.980 de 1º de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017) vários pontos funcionais, como por exemplo, a supervisão da elaboração do plano plurianual, do plano estratégico e dos orçamentos anuais da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil e as suas alterações, além de buscar a melhor alocação dos recursos humanos da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil; otimizar seus fluxos de trabalho por meio da automação de processos e da utilização de tecnologias de informação e comunicação e supervisionar e promover o planejamento físico-financeiro e o acompanhamento da execução orçamentária e financeira da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, entre outros itens.

Atendo-se ao Departamento de Prevenção e Preparação registram-se outras obrigações, pautadas pelo art. 16 do Decreto Federal nº 8.980 de 1º de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017), dentre as quais ora faz-se referência a atividades como desenvolver e implementar planos, programas, projetos e estudos de prevenção e de preparação relacionados com gerenciamento de riscos e desastres; propor critérios para a elaboração, a análise e a avaliação de planos, programas e projetos de prevenção, de mitigação de risco e de preparação para desastres, e para a decretação de situação de emergência ou de estado de calamidade pública; promover e consolidar, em âmbito nacional, o planejamento para a atuação de

proteção e defesa civil, por meio de planos diretores, preventivos, de contingência, de operação e plurianuais, além de outros mais.

O Departamento de Reabilitação e de Reconstrução (DRR) ao fazer jus à sua nomenclatura tem suas atividades balizadas pelo art.17 do Decreto Federal nº 8.980 de 1º de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017) onde exerce competências tais como a de coordenar, em âmbito nacional, as ações de reconstrução, em apoio aos órgãos estaduais, distritais e municipais de proteção e defesa civil, bem como desenvolver e implementar programas e projetos de reabilitação e de reconstrução e além de outras, analisar e acompanhar a execução de convênios, termos de compromissos, contratos, ajustes e outros instrumentos congêneres, relacionados com as atividades do Departamento.

Cabe relevo as observações no sentido de que as ações realizadas pelo Departamento de Reabilitação e Reconstrução (DRR) são divididas em dois grupos de gestão de obras: aquelas originárias de transferências obrigatórias de recursos a Estados e Municípios em situação anormal para o restabelecimento de serviços essenciais ou reconstrução das áreas destruídas por desastres; bem como aquelas resultantes de transferências voluntárias (convênios) para ações preventivas de desastres, tais como a execução de projetos e obras para a redução de riscos de inundações, deslizamentos e escassez hídrica. Em linha gerais, a grande maioria das ações do DRR concentra-se na gestão das obras resultantes de transferências obrigatórias, enquanto que as obras de prevenção são geridas por diversos órgãos do Governo Federal em parcerias com outras entidades pertinentes.

Vê-se neste momento o quinto e mais novo setor, qual seja, o Departamento de Operações de Socorro em Desastres com múltiplas incumbências, de acordo com o art. 18 do Decreto Federal nº 8.980 de 1º de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017) dentre elas, a de coordenar, acompanhar e executar operações de socorro a desastres, em âmbito nacional; integrar as ações do Governo Federal na resposta a desastres em âmbito internacional, quando demandado pelos órgãos competentes e articular o apoio federal para o desenvolvimento de ações operacionais de socorro a desastres, dentre outras mais.

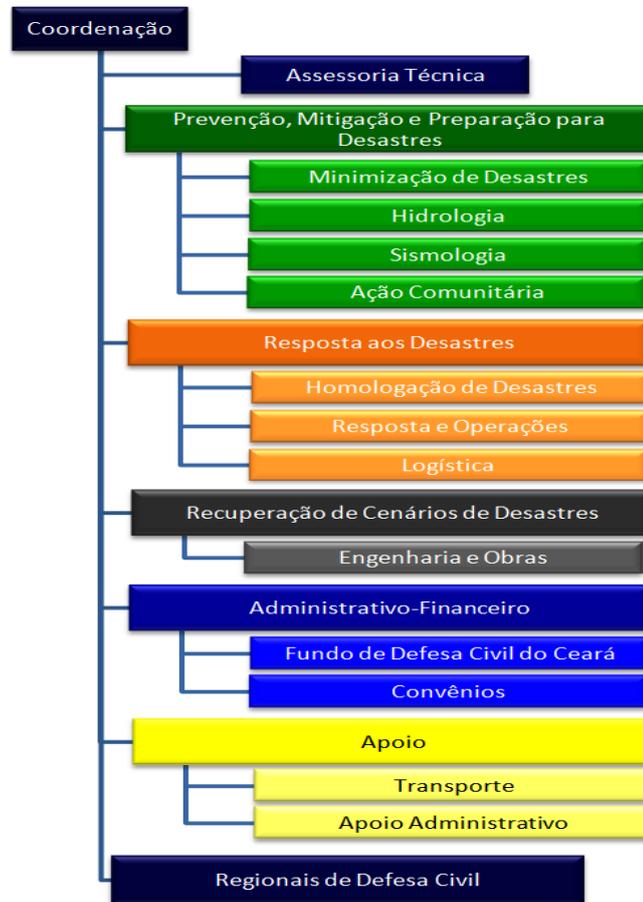
No âmbito do Estado do Ceará, tem-se a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (CEDEC), como pilar das políticas públicas de Defesa Civil, de tal maneira que esta é responsável pela coordenação e supervisão das ações de defesa civil em todo o território estadual, competindo-lhe, de acordo com o Decreto

Estadual nº 28.656/2007 (CEARÁ, 2007e), a elaboração e execução de planos, programas e projetos de defesa civil e, na ocorrência de desastres, propor ao governador a declaração de situação de emergência ou do estado de calamidade pública, além de requisitar pessoal e material dos órgãos integrantes do Sistema Estadual de Defesa Civil.

Por oportuno se esclarece que, em consonância com a Instrução Normativa nº 01 do Ministério da Integração Nacional, de 24 de agosto de 2012, em seu art. 1º, Situação de Emergência (SE) é “a situação de alteração intensa e grave das condições de normalidade em um determinado município, estado ou região, decretada em razão de desastre, comprometendo parcialmente sua capacidade de resposta.” Ao passo em que Estado de Calamidade Pública (ECP) vem a ser “situação de alteração intensa e grave das condições de normalidade em um determinado município, estado ou região, decretada em razão de desastre, comprometendo substancialmente sua capacidade de resposta”.

Logo a seguir vislumbra-se a estrutura organizacional da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (CEDEC) com seus respectivos setores em pleno funcionamento, porém em termos fáticos, uma vez que a mencionada divisão ainda não obteve sua completa formalização legal, estando no aguardo de uma atualização da Lei de Organização Básica do CBMCE.

Figura 11 – Estrutura organizacional da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil – CEDEC



Fonte: CEDEC/CE.

Consoante art. 8º do Decreto Estadual nº 28.656/2007 (CEARÁ, 2007f) A Coordenação Estadual da CEDEC deverá ser exercida por um oficial superior combatente da ativa do CBMCE, sendo responsável por: coordenar, em nível estratégico, todas as atividades dos setores da CEDEC; propor normas relativas à proteção e defesa civil no Ceará em consonância com a legislação federal; encaminhar ao Governador do Estado os processos de decretação de situação de emergência ou de estado de calamidade pública; gerir o Fundo de Defesa Civil do Estado do Ceará; auxiliar o Comandante Geral do CBMCE na gestão do Conselho Estadual de Defesa Civil; estabelecer, mediante norma, procedimentos internos para a operacionalização das atividades da CEDEC e aprovar os pareceres técnicos dos diversos setores da CEDEC.

A Coordenação Estadual Adjunta é responsável por: gerenciar os recursos humanos; supervisionar as atividades de todos os setores e substituir o

Coordenador Estadual nos seus impedimentos eventuais. A Assessoria Técnica é responsável por: assessorar tecnicamente a coordenação estadual; emitir parecer técnico acerca dos relatórios emitidos pelos demais setores com o fim de subsidiar a aprovação do coordenador estadual; e apoiar tecnicamente a administração interna de demandas diversas e dos setores da CEDEC.

Quanto ao denominado setor de Minimização de Desastres, este é responsável por: promover e coordenar a capacitação técnica dos membros do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) na esfera estadual; produzir e distribuir materiais sobre prevenção de riscos e de desastres; manter atualizada a página da CEDEC na internet e nas redes sociais; promover, juntamente com os órgãos municipais de proteção e defesa civil, a implantação e execução de projetos voltados ao ensino de defesa civil nas escolas; planejar as ações da CEDEC e orientar os órgãos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil em nível local para o planejamento de contingência, operacional e de identificação e monitoramento de áreas de risco de desastres; elaborar projetos para captação de recursos para emprego em ações preventivas de desastres; promover e participar de exercícios simulados de preparação para desastres; e manter atualizado o banco de dados dos responsáveis pelos órgãos municipais de proteção e defesa civil.

No que tange ao setor de Hidrologia, este por sua vez tem como atribuições: fiscalizar a segurança e monitorar, junto aos órgãos competentes, os reservatórios hídricos; monitorar a segurança hídrica das cidades e comunidades; e coordenar a participação da CEDEC nos comitês gestores de bacias hidrográficas. Quanto ao setor de Sismologia, este é responsável por: monitorar os abalos sísmicos no Ceará por meio de parcerias e/ou convênios com universidades e promover a capacitação de comunidades e dos órgãos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil em nível local no sentido de prepará-los para as ocorrências de abalos sísmicos.

É de responsabilidade do setor de Ação Comunitária: promover a implantação de Núcleos Comunitários de Proteção e de Defesa Civil (NUDEC) a partir dos órgãos municipais de proteção e defesa civil; mobilizar entidades parceiras para realização de eventos de cunho social em áreas de risco; promover parcerias entre entidades de ensino e associações comunitárias para a execução de atividades de prevenção e preparação para desastres; planejar, coordenar e

executar campanhas de arrecadação de donativos para vítimas de desastres e acompanhar a assistência às comunidades afetadas por desastres em conjunto com o setor de Resposta aos Desastres.

Quanto ao setor de Homologação de Desastres, ele é responsável por: coordenar a avaliação de danos e prejuízos decorrentes de desastres; elaborar a documentação necessária para a decretação de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública pelo Governo do Estado; avaliar e organizar a documentação relativa à decretação de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública emitida pelos órgãos municipais de proteção e defesa civil para compor processos estaduais; capacitar e auxiliar os integrantes dos órgãos municipais de proteção e defesa civil para avaliação de danos e elaboração da documentação necessária para a decretação de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública decorrentes de desastres; manter atualizado o banco de dados sobre desastres no Ceará; e alimentar os bancos de dados nacionais com as informações sobre desastres no Ceará.

O setor de Resposta aos Desastres tem as seguintes atribuições: analisar os dados de cunho hidrometeorológico fornecidos pelos órgãos parceiros para subsidiar o monitoramento e o sistema de alerta e alarme dos desastres no Ceará; organizar as demandas dos órgãos municipais de proteção e defesa civil acerca de áreas atingidas por desastres; emitir relatórios de situação de áreas atingidas por desastres; planejar e gerir as operações especiais de resposta aos desastres; coordenar os trabalhos das equipes técnicas de supervisão de áreas e de plantão 24h, proporcionando-lhes os meios necessários para implementação de suas atividades; confeccionar as escalas de plantonistas e escalas extras e executar o atendimento telefônico de urgência da CEDEC.

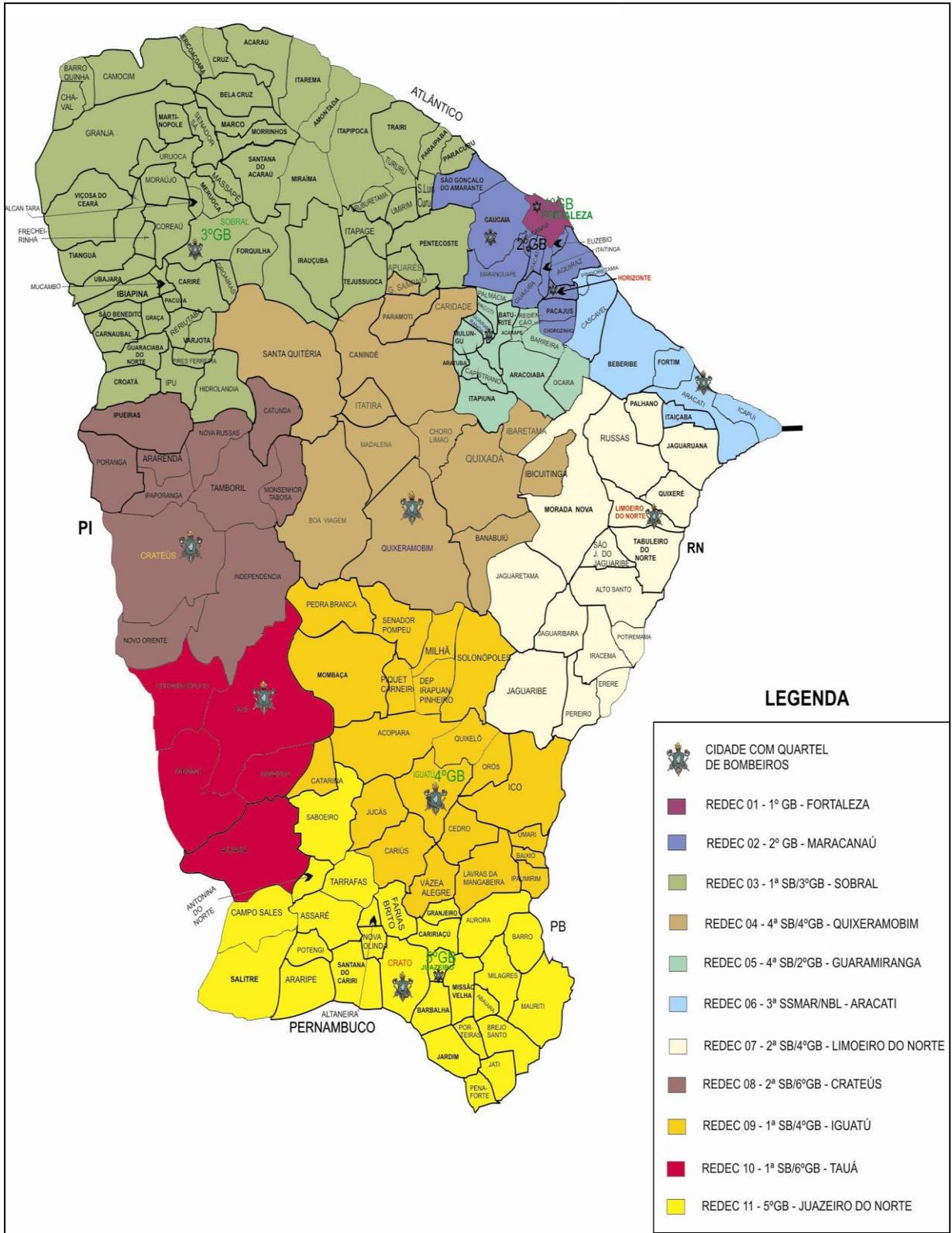
São atribuições do setor de Logística: gerenciar o recebimento, o armazenamento, a distribuição e a prestação de contas de material de resposta aos desastres; planejar e acompanhar o processo de licitação/aquisição de material de consumo e permanente para ações de proteção e defesa civil. O setor de Engenharia tem como atribuições: planejar e gerenciar as obras de restabelecimento de serviços essenciais e/ou de recuperação de cenários de desastres; realizar, em apoio aos órgãos municipais de proteção e defesa civil, vistorias em infraestruturas com risco de colapso, isolando e evacuando a área, quando necessário.

Compete ao setor atrelado ao Fundo de Defesa Civil do Estado do Ceará (FDCC): gerenciar as atividades de formalização, execução e prestação de contas de contratos de repasse de recursos do FDCC; assessorar o Coordenador Estadual na gestão do FDCC; acompanhar a gestão do Cartão de Pagamento de Defesa Civil junto ao Banco do Brasil; elaborar proposta orçamentária anual e plano de aplicação dos recursos do FDCC; organizar as reuniões da Junta Deliberativa do FDCC; cumprir as instruções e executar as diretrizes estabelecidas pela Junta Deliberativa do FDCC; preparar e encaminhar a documentação necessária para efetivação dos pagamentos a serem efetuados pelo FDCC, inclusive aqueles com o Cartão de Pagamento de Defesa Civil; elaborar prestação de contas da gestão financeira do FDCC. São atribuições do setor de Convênios: gerenciar as atividades de formalização, execução e prestação de contas dos convênios para repasse de recursos do CBMCE ou do FDCC para ações de proteção e defesa civil no Ceará; propor a instauração de Tomada de Contas Especial, quando necessário.

Observe-se que o efetivo da CEDEC é composto de oficiais e praças do CBMCE, bem como por servidores estaduais civis concursados, todos à disposição da Corporação de acordo com o Decreto nº 28.691/2007, bem como servidores terceirizados os quais atuam na atividade meio.

Quanto às Regionais de Defesa Civil, estas têm o objetivo de descentralizar as ações de Defesa Civil no Estado, em especial na logística de resposta aos desastres. O CBMCE, por meio da Portaria nº 201/2009, criou as Regionais de Defesa Civil (REDECs), sediadas em onze quartéis do CBMCE abrangendo todas as regiões administrativas do Estado cearense, consoante disposição abaixo:

Figura 12 – Mapa das Regionais de Defesa Civil no Ceará



Fonte: CEDEC/CE.

Para executar suas ações, a CEDEC trabalha em parceria com os órgãos municipais de proteção e defesa civil e com o apoio de órgãos e entidades da administração estadual do Poder Executivo, com representação em sua jurisdição.

4 NARRATIVAS DE MORADORES DE ÁREAS DE RISCO DE DESASTRES NOS BAIRROS MUCURIBE E MANUEL DIAS BRANCO: MORANDO COM O PERIGO

Nessa fase da pesquisa, expõe-se a princípio o fato divulgado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)⁹ (on line), o qual se subsidia pela própria Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁰, no que tange a assertiva de que a cidade de Fortaleza, no que diz respeito a distribuição de renda, é a quinta cidade mais desigual do mundo.

Assim, externa-se também que de acordo com o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE (on line), por meio de dados divulgados em outubro de 2012, quanto a distribuição espacial da renda pessoal no município de Fortaleza, foi produzido um mapeamento com a renda média mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade em valores nominais de 2010.

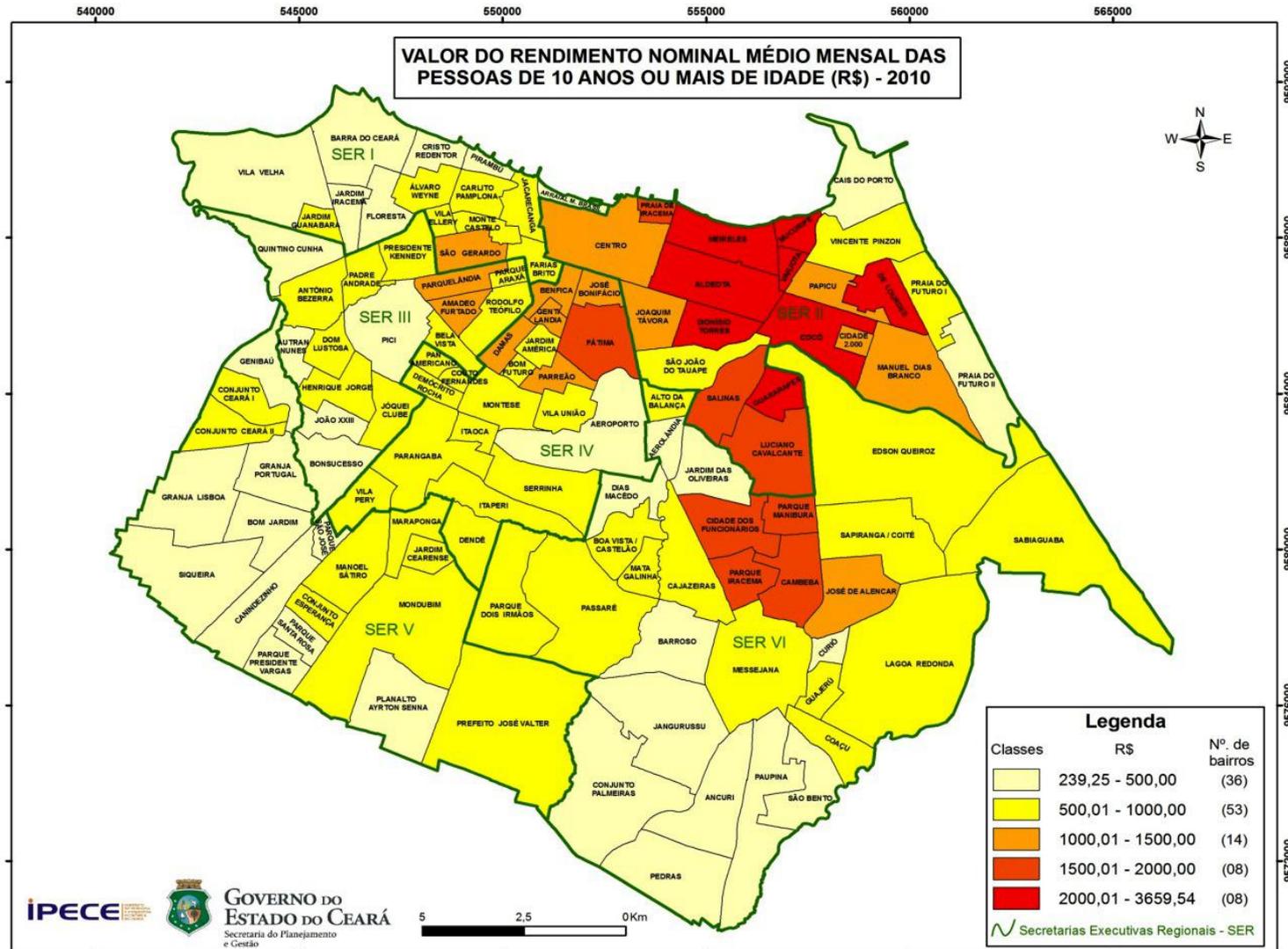
Uma vez separados os bairros em cinco grupos com intervalos de R\$ 499,99 como mostra o Mapa a seguir, verificou-se que entre os dez (10) bairros mais ricos (com renda média entre R\$ 2000,01 e R\$ 3659,54) nove (09) estão concentrados em uma única Secretaria Executiva Regional da capital, ou seja, na Secretaria Executiva Regional II (SER II), tendo-se como única exceção, o bairro de Fátima o qual se encontra na Secretaria Executiva Regional IV. Quanto aos mais ricos, todos na SER II, estão os bairros Meireles, Guararapes, Cocó, De Lourdes, Aldeota, Dionísio Torres, Varjota, Praia de Iracema e, com destaque pela pertinência ao estudo em tela, o bairro do Mucuribe.

Por este estudo também se verifica que 75,6% dos bairros de Fortaleza apresentam uma renda média pessoal menor do que dois salários mínimos em valores de 2010. Neste sentido, o bairro Meireles, situado na SER II, tido como o mais rico de toda Fortaleza, apresenta uma renda média 15,3 vezes maior do que o bairro considerado o mais pobre da Capital cearense, qual seja, o Conjunto Palmeiras, este último situado na SER V.

⁹ O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará.

¹⁰ Organização Internacional, sediada em Nova Iorque (EUA), formada por países que se reuniram voluntariamente para trabalhar pela paz e o desenvolvimento mundial.

Figura 13 – Mapa de distribuição da renda média mensal das pessoas por bairros em Fortaleza



Fonte: IPECE (2012).

Vê-se que a desigualdade na distribuição de renda se constata pelos números os quais mostram que 7% da população de Fortaleza, a qual habita ao longo dos 10 bairros mais ricos da cidade, anteriormente mencionados, possuem 26% da renda pessoal total da capital cearense. Em contrapartida, este mesmo percentual de 26% da renda pessoal total alcança os 44 bairros de menor renda, os quais juntos somam quase metade da população total, ou seja, quarenta e nove por cento (49%).

Em continuidade, o estudo ainda esboça uma condição antagônica no que tange ao nível de renda e população, uma vez que os bairros mais populosos são os que apresentam a menor renda média pessoal, ocasião em que cabe a ressalva de que, a capital do Ceará é a mais densamente povoada do país.

Também cumpre destacar a questão do índice de desenvolvimento humano (IDH), consubstanciado em categorias as quais abrangem longevidade, educação e renda, quanto aos bairros da capital cearense, onde de acordo com dados apresentados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (on line), o bairro que dispõe do melhor IDH é exatamente o mesmo que tem a melhor condição de riqueza, ou seja, o Meireles (SER II), tal como anteriormente exposto, ao passo em que o pior IDH está no Conjunto Palmeiras, situado na SER VI.

Silva (1989, p.34) já alertava, ainda no século passado, para as escassas ou até mesmo em muitas situações, inexistentes políticas públicas voltadas à habitação e planejamentos urbanos concatenados às camadas mais pobres da sociedade brasileira. Além do que, os poucos recursos financeiros desta mesma população, por si só, e por evidente, dificultam a aquisição, por meios próprios, de bens tais como uma casa, o que, por sua vez, nesta conjuntura, redundando na busca por moradias em situações das mais diversas, dentre elas, em áreas e/ou circunstâncias as quais não oferecem adequações razoáveis de habitação segura.

Faz-se pertinente salientar que tal realidade, embora apresente elementos milenares e crônicos, também está consubstanciada de dinamismos e complexidades, as quais vão muito além da simplória ideia de solução por meio unilateral, oriunda do Estado, uma vez que perpassa também pela ampla participação do público e o privado na construção social do espaço urbano, o que é referendado e enriquecido por Harvey (1993) ao tratar da produção social do espaço urbano, onde por sua ótica, abrange uma ininterrupta construção e dissolução de

estruturas móveis e imóveis, o que traduz uma espacialidade em permanente mutação com toda a sua natureza antagônica e múltipla.

E, em consonância complementar, também ora se externa o pensamento de Bertrand (2004, p.141), o qual assevera para a relevância participativa de elementos de ordem antrópica e biológica junto ao contexto dantes mencionado, da seguinte forma:

A paisagem não é a simples adição de elementos geográficos disparatados. É, em uma determinada porção do espaço, o resultado da combinação dinâmica, portanto instável, de elementos físicos, biológicos e antrópicos que, reagindo dialeticamente uns sobre os outros, fazem da paisagem um conjunto único e indissociável, em perpétua evolução.

Observa-se que as variadas adversidades reverberam indubitavelmente em diversos segmentos da sociedade fortalezense como um todo, de modo a dificultar a minimização ou quiçá, a solução de crônicos desafios sociais, dentre os quais, os concatenados ao planejamento urbano, que por sua vez abrange itens como moradia com infraestrutura mínima para além da dignidade humana, mas para a própria viabilidade de manutenção da vida em condições basilares de segurança.

Pelo presente exposto, colabora-se para a quebra do paradigma de que as áreas de risco de desastres existem somente nos “bairros pobres”, pois, na realidade, as áreas de risco de desastres existem nas “comunidades pobres”, incluindo-se aí, também nos bairros mais abastados.

Em correlação a isto, a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de Fortaleza aponta para a catalogação de 04 (quatro) grandes áreas de risco junto aos bairros Manoel Dias Branco e o bairro Mucuripe, desde o ano de 2012 até 2017, ressaltando-se que este último consta dos 09 (nove) bairros mais ricos da capital cearense e responde por 03 (três) das citadas grandes áreas, tal como pode ser sintetizado pelo Quadro 3:

Quadro 3 – Grandes Áreas de risco nos bairros Manoel Dias Branco e Mucuripe

Áreas Vulneráveis	Tipo de Ameaça	Famílias	Observações
Mucuripe - Santa Terezinha	Deslizamento	779	Ocupação nas encostas do morro.
Mucuripe - Riacho Maceió/Comunidade Saporé	Inundação	98	Famílias habitam às margens do riacho Maceió.
Mucuripe - Morro Mirante	Deslizamento	135	Famílias ocupando às encostas do morro em risco de soterramento.
Manoel Dias Branco - Morro de Gengibre	Deslizamento	80	Nas encostas do morro habitam famílias em situação de risco.

Fonte: CEDEC/CE.

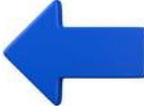
Logo a seguir, contribuindo para uma melhor visualização do cenário em estudo, expõe-se um conjunto de mapeamentos destas áreas de risco de desastres, nas quais diversas famílias moram diuturnamente com o perigo:

Figura 14 – Bairro Manoel Dias Branco (Morro do Gengibre)



Fonte: CEDEC/CE.

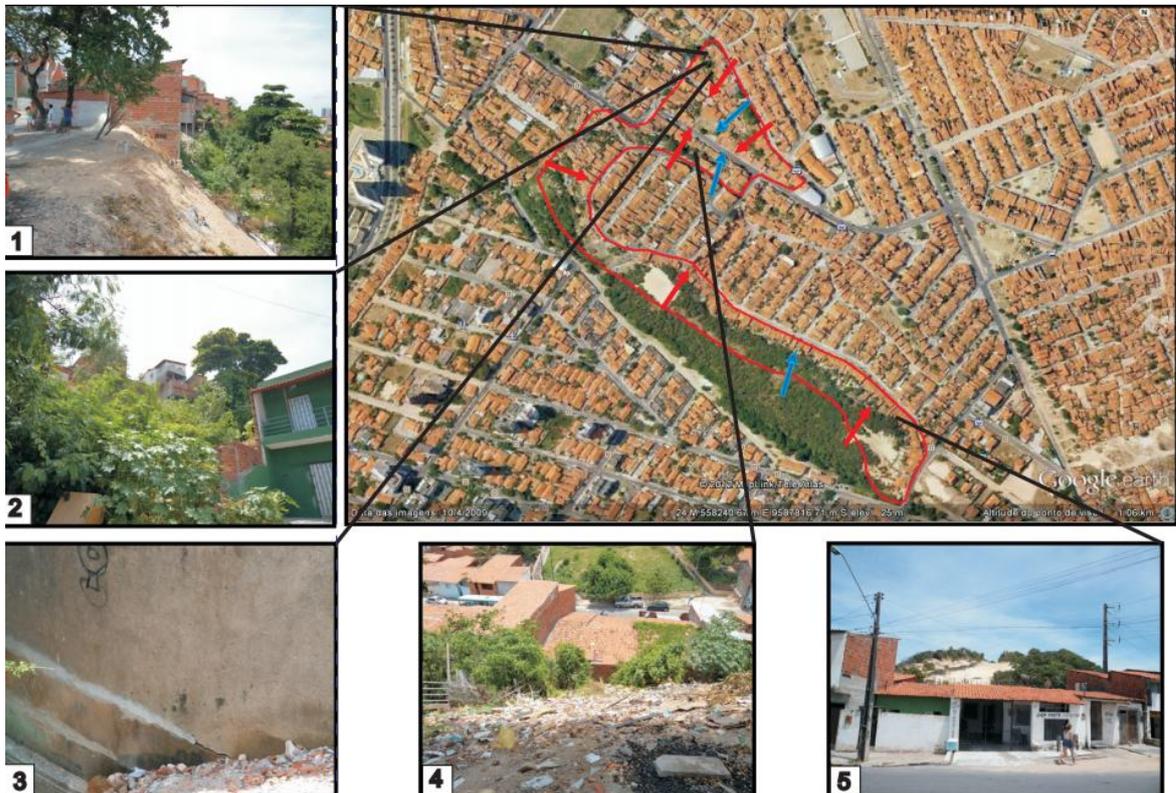
Legenda:

Delimitação do setor de risco	Sentido da drenagem	Sentido do movimento de massa
—————		

As imagens acima denotam ocupações irregulares nas encostas de dunas e com a presença de deslizamentos em cortes e aterros, com ênfase aos períodos chuvosos, traduzido assim uma área de alto risco consoante a figura 1. Quanto às imagens 2 e 5, postas acima, apresentam moradias de alta vulnerabilidade, com estruturas precárias e instáveis. Ressalte-se a quantidade de entulho e lixo que, somadas às águas, principalmente pluviais, junto ao terreno arenoso, viabiliza alta infiltração e saturação do solo, o que por sua vez redonda em instabilidade da encosta e grande risco de desastres, consoante as imagens 3 e 4, postas logo acima.

Em continuidade tem-se o Morro de Santa Terezinha com o seguinte mapeamento de área de risco de desastres:

Figura 15 – Bairro Mucuripe (Morro Santa Terezinha)



Fonte: Cedec-CE.

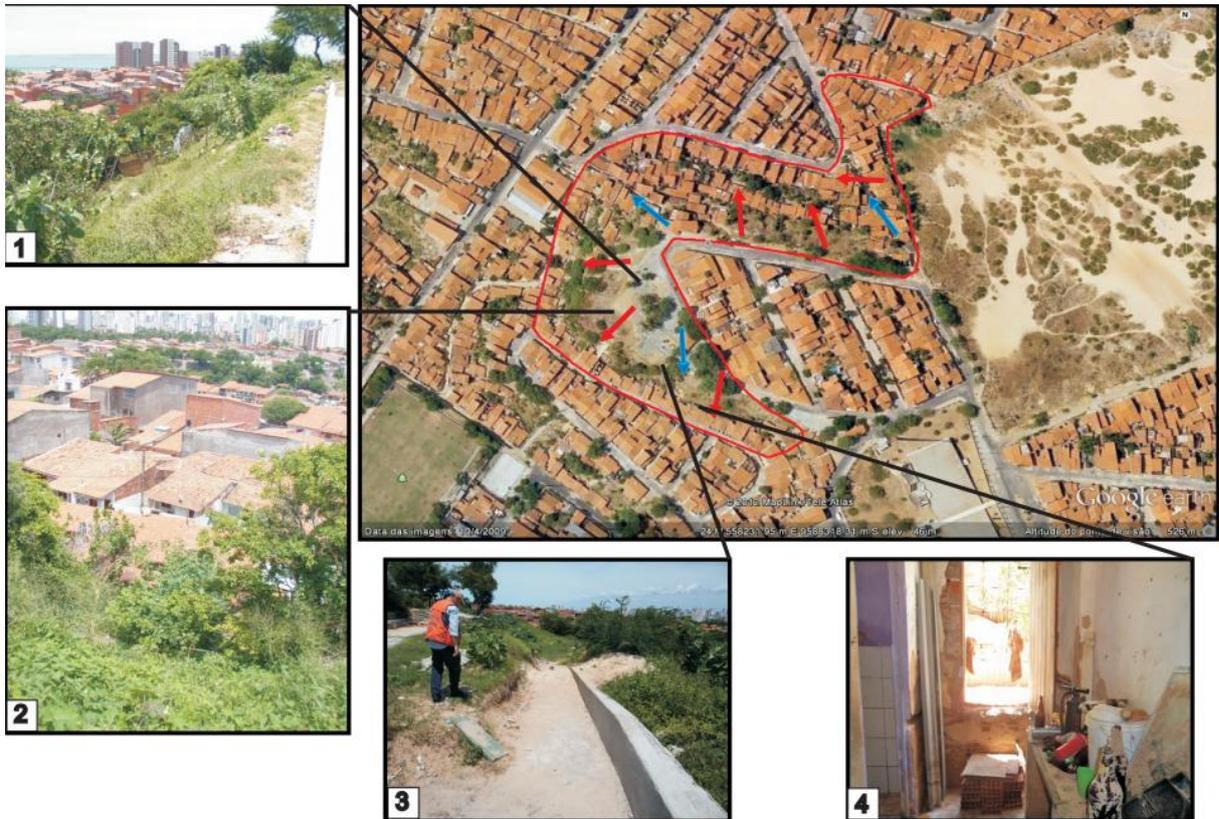
Legenda:

Delimitação do setor de risco	Sentido da drenagem	Sentido do movimento de massa
		

As imagens apontam para localidades com densa ocupação em áreas de dunas e com a presença de deslizamentos junto às encostas, agravadas pela ação de entulhos, lixos e detritos em geral, além da existência de uma rampa com aproximadamente 15 metros de altura e uma inclinação de cerca de 70°, num cenário que envolve moradias de mais de um pavimento, (conforme imagens 1 e 2) o que por sua vez exige uma solidez de edificação ainda maior, principalmente considerando a potencial ampliação de desestabilização por ação das águas e por conseguinte desmoronamentos das moradias, as quais expõem sinais iniciais entre outros meios, através de rachaduras em suas fundações, consoante a imagem 3. A imagem 4 apresenta mais uma vez a questão do lixo e do entulho, onde neste caso, quando somado às ações das águas, potencializam os riscos de desastres junto aos moradores ladeira abaixo. Quanto à imagem 5 tem-se a abundante presença de edificações residenciais e comerciais, as quais ocupam áreas à base de uma encosta de duna, o que por sua vez põe à baila o grande risco nesta localidade.

As imagens a seguir se relacionam ao Morro do Mirante, com uma visualização privilegiada da cidade, mas também contendo seus infortúnios:

Figura 16 – Bairro Mucuripe (Morro Do Mirante)



Fonte: Cedec-CE

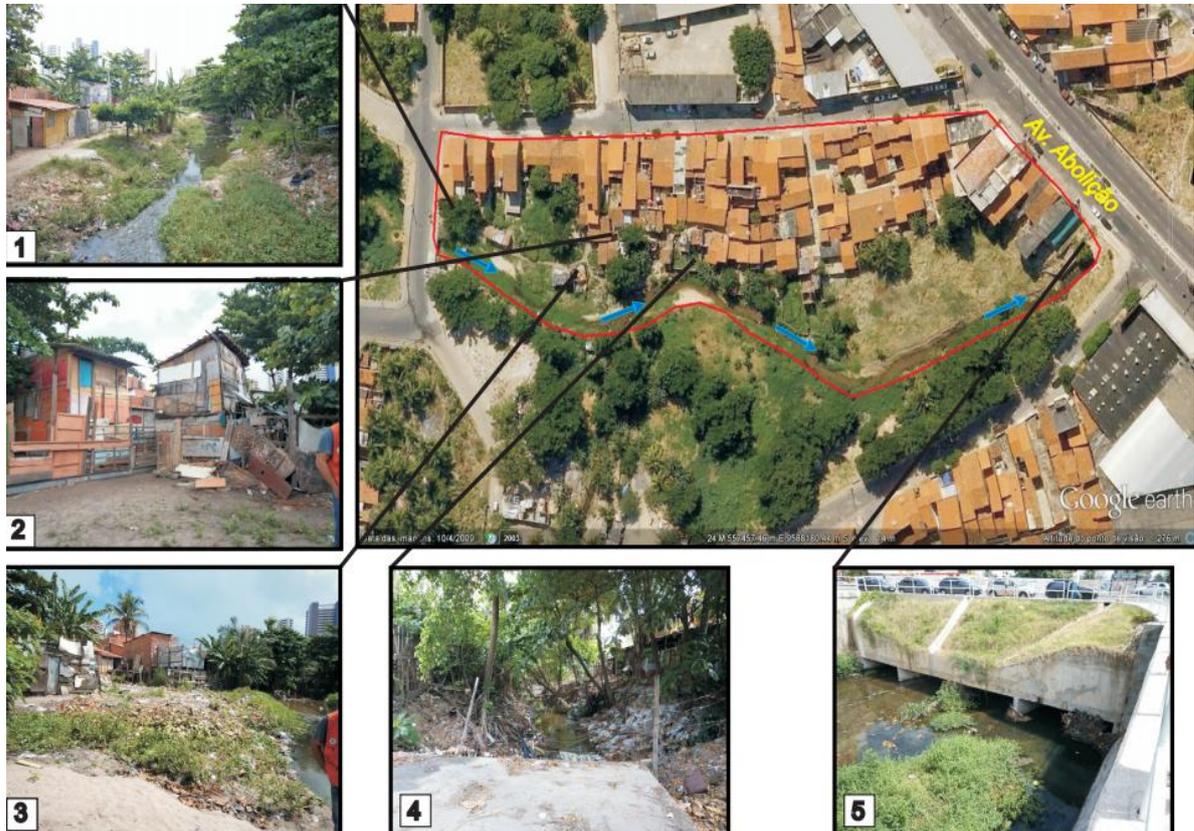
Legenda:

Delimitação do setor de risco	Sentido da drenagem	Sentido do movimento de massa
_____	←	←

Nestas imagens acima postas, verifica-se nas imagens 1 e 2, uma densa ocupação junto a morros de dunas, as quais apresentam uma inclinação média de 45° a 60° , onde o potencial de desastre se dá principalmente pela associação de lixo, entulho, detritos e águas, onde cabe destaque para a imagem 3, a qual se refere a um trecho de sistema de drenagem, o qual precisa estar completo e em condições de uso para minimizar a ação das mencionadas águas e, em sequência, também reduzir os danos e perdas, tais como o visualizado junto à imagem 4, onde externa moradia vitimada por deslizamento de terra.

Num arremate aos mapeamentos das grandes áreas de risco de desastres nos bairros em estudo, tem-se abaixo a comunidade Saporé, junto ao Riacho Maceió.

Figura 17 – Bairro Mucuripe (Comunidade Saporé – Riacho Maceió)



Fonte: Cedec-CE

Legenda:

Delimitação do setor de risco	Sentido da drenagem
	

Nesta situação, tem-se o riacho Maceió, num plano visual nas proximidades de sua foz, nas imediações da praia do Mucuripe, onde as imagens 1 e 2 denotam verdadeiros casebres com alta vulnerabilidade, principalmente em função das enchentes e inundações, as quais podem ser ainda mais avassaladoras por ocasião das marés altas. O lixo, os entulhos e outros elementos contribuem de sobremaneira para o assoreamento do riacho, como visto nas imagens 1, 3 e 4, ao passo que obras de drenagem, tais como vista junto à imagem 5, com ampliação da

galeria por onde o riacho mencionado escoar sob a Avenida Abolição, tem redução de sua eficácia, também em função da presença dos detritos lá depositados, os quais obstruem a passagem das águas.

Isto posto, com o fito de propiciar um maior aprofundamento no que tange à temática das áreas de risco de desastres nos bairros Mucuripe e Manuel Dias Branco, externa-se neste momento o trabalho de campo concatenado a presente pesquisa, de modo a compartilhar a realidade das vidas as quais literalmente moram com o perigo, em função da coexistência com situações de risco de desastres, seja de cunho sazonal, seja numa condição contínua.

Cumprido esclarecer que os nomes dos entrevistados serão omitidos em função de entendimento entre eu, os líderes comunitários e os próprios narradores, os quais preferem não expor e preservar suas identidades, mas sem prejuízo a outros itens tais como local de moradia, idade, número de pessoas que coabitam nas residências e o mais importante: suas respectivas impressões sobre a realidade das suas localidades.

Também se faz pertinente esclarecer que muitas destas localidades sofrem forte influência de uma espécie de “Estado paralelo¹¹” onde determinadas condições e normas predominam de forma inexorável, o que, por sua vez conduz este pesquisador e os seus depoentes a ter certas limitações quanto ao acesso e à obtenção de registros fotográficos de determinados locais.

Todavia foi possível obter imagens flagrantes e de fácil percepção, até mesmo para os mais leigos, no que tange ao risco de desastres com consequências não somente danosas, mas literalmente mortais, tal como esta imagem abaixo, junto à Rua Pescador Chico Bindá, no Bairro Mucuripe.

¹¹ Nomeclatura dada as organizações ilegais ligadas ao crime organizado que em determinadas localidades as quais ditam suas próprias regras de conduta para os habitantes e usuários destes locais, independente do estado democrático de direito.

Figura 18 – Rua Pescador Chico Bindá, no Bairro Mucuripe



Fonte: Próprio autor.

De modo inaugural no que tange aos depoimentos em tela, tem-se a fala do senhor “Joaquim”, o qual reside junto à rua Pescador Chico Bindá, há cerca de 08 (oito) anos, mas mora no bairro Mucuripe há cerca de 20 (vinte) anos e conta com 53 (cinquenta e três) anos de idade e que por sua vez, quando indagado sobre o que considera uma “área de risco”, respondeu que “é uma coisa ruim pra todo mundo, pois dá medo de não acordar vivo” e complementa dizendo que “a chuva é boa pro sertão, mas pra quem mora junto com as pedras, cai, não cai; não presta!”.

Quando perguntado sobre o que as pessoas da sua comunidade consideram como área de risco? O senhor Joaquim é enfático ao dizer que “eles sabem que pode ter morte, que aquela área é risco de vida todo dia, ainda mais quando tem chuva forte, aí muita gente nem dorme”.

Diante disto, foi perguntado por qual motivo as pessoas não saem das áreas de risco? O que por sua vez foi de pronto respondido com uma pergunta: “E ir

pra onde? Trabalho aqui perto, nem pego ônibus e o povo aqui até gosta das coisas por aqui, mas não gosta do problema do morro e da chuva”.

Também foi perguntado o que o Estado pode fazer para melhorar a situação das áreas de risco? Ao que foi respondido da seguinte forma: “mandar ajeitar tudo, com máquina, trator, essas coisas, quando querem eles constroem, reforma, faz o que quiser, não é pra tirar a gente daqui, só ajeitar tudo!”

Por fim foi perguntado como o senhor avalia a atuação da defesa civil quando o senhor precisou? Obtendo-se a seguinte resposta: “eles vieram logo e trataram a gente bem, o problema é que logo vão embora e o problema fica!”

Moradora da mesma rua, ou seja, a rua pescador Chico Bindá, há aproximadamente 20 (vinte anos), a senhora “Antônia”, de 63 (sessenta e três) anos ainda lembra quando não havia tanto entulho e lixo nas imediações e quando indagada sobre o que considera uma “área de risco”, respondeu que “era esse medo todo dia e mais ainda à noite, quando o povo vai dormir, mas as árvores não dormem.”

Quando perguntada sobre o que as pessoas da sua comunidade consideram como área de risco? A Dona “Antônia” respondeu que “o povo tem medo, mas o jeito é morar aqui mesmo, quase ninguém sai mesmo assim!”

E em prosseguimento perguntou-se por qual motivo as pessoas não saem das áreas de risco? Ao que foi exclamado da seguinte maneira: “tem gente que se acostuma, tem gente que é doido pra ir embora, que nem eu, mas a carestia é grande e não dá pra sair fácil.”

Por continuidade perguntou-se o que o Estado pode fazer para melhorar a situação das áreas de risco? E nesta ocasião, dona “Antônia” respondeu que “o Governo só vem mais aqui quando as coisas estão desabando, quero que resolva tudo enquanto estou viva”.

Nesta sequência perguntou-se como a senhora avalia a atuação da defesa civil quando a senhora precisou? Ao que foi respondido pela moradora que: “eles são legais, mas são poucos e a gente precisa de mais gente e mais vezes, com máquina grande para limpar as coisas e à noite, chovendo é até difícil chegarem aqui e resolverem, mesmo eles querendo muito”.

Em continuidade, tem-se a imagem a seguir a qual se atém ao Riacho Maceió, o qual se projeta também em localidades consideradas “nobres”, tais como a Avenida Expressa e a Avenida Abolição, mas neste trecho apresentado, o espelho

d'água em comentário, se encontra diante de edificações sujeitas ao risco de uma inundação ou enxurrada, consoante às condições climáticas, de modo a destruir as construções mencionadas, assim como ceifar as vidas dos seus habitantes e transeuntes.

Figura 19 – Trecho do Riacho Maceió junto a residências



Fonte: Próprio autor.

Morador deste cenário acima posto, tem-se neste momento, a fala do senhor “João”, homem de 61 anos o qual coabita com este risco de desastre tipicamente sazonal, há cerca de 19 anos em diferentes casas, mas todas próximas entre si, ou seja, nas mesmas imediações com risco potencial para si e seus entes queridos.

Desta feita, perguntou-se ao senhor “João” sobre o que considera uma “área de risco”, obtendo-se a seguinte resposta: “essas águas quando sobem e entram dentro de casa, esculhamba tudo e faz a gente às vezes ter que sair com as coisas na cabeça!” e complementa da seguinte maneira: “já passei muitos apereios com esse rio, mas pela caridade sempre deu certo!” Nesta ocasião perguntou-se sobre o que as pessoas da sua comunidade consideram como área de risco? O

senhor “João” então expressiu que “a negada não sabe dizer direito, mas sabe o que é na hora do aperreio”.

Por oportuno perguntou-se então por qual motivo as pessoas não saem das áreas de risco? Ao que foi respondido da seguinte forma: “a gente sempre se ajeita por aqui mesmo, é ruim, mas cadê lugar que preste?” Em complemento perguntou-se o que o Estado pode fazer para melhorar a situação das áreas de risco? O senhor “João” após coçar a cabeça e expressar um rápido sorriso responde: “meu filho eu já nem sei, só queria que não tivesse mais esses desmantelos d’água e esse povo se lembrasse da gente de vera”

No que tange ao quesito da Instituição Defesa Civil perguntou-se como o senhor avalia a atuação da defesa civil quando o senhor precisou? O morador em comentário então respondeu que:

eles vêm de ruma, com os Bombeiros na hora da água alta e sempre fala com a gente se a gente não quer sair, mas quem é doido de sair e deixar nossas coisas assim? Eles são tudo gente boa, mas a chuva quando quer açoitar com o vento e as águas não quer saber de nada, entra e pronto!

Cumpra destacar que as situações de áreas de risco de desastres, diferentemente do que o senso comum pode vir a conduzir, não estão restritos a localidades residenciais ou mesmo a áreas com edificações portadoras de deficiências estruturais, muitas vezes facilmente perceptíveis, de tal forma que existem estabelecimentos comerciais os quais se instalam deliberadamente às margens de áreas tidas como de risco potencial de desastres.

Frequentemente tais construções tentam se preparar estruturalmente para as intempéries e suas consequências, mas há que se considerar vários fatores e vertentes específicas as quais se alteram em diferentes anos, como os níveis pluviométricos, assoreamentos, dentre outros aspectos.

A imagem abaixo ilustra outro trecho do riacho Maceió, ainda no bairro Mucuripe, mas desta vez exibindo sua proximidade com edificações residenciais e junto a um estabelecimento comercial, o qual providenciou uma elevação estrutural para minimizar os possíveis efeitos negativos de um aumento no volume daquele riacho.

Entre outros pontos facilmente perceptíveis, no que tange à imagem ora em alusão, é exatamente o assoreamento do espelho d’água em questão, o qual compromete potencialmente suas condições de segurança para toda a

circunvizinhança, seja de cunho residencial, seja da ordem comercial, onde, de toda sorte há bens materiais e pessoas as quais podem ser acometidas pelos danos causados pelas águas fora de controle.

Também cumpre destacar a presença maciça de várias árvores nas imediações, as quais apresentam grande potencial de destruição junto aos usuários daqueles espaços urbanos, seja em função das chuvas, muitas vezes acompanhadas de rajadas de ventos, bem como pela situação de comprometimento do solo o qual abriga suas raízes, em dados lugares até expostas.

Figura 20 – Trecho do Riacho Maceió junto a estabelecimento comercial



Fonte: Próprio autor.

Em continuidade ao périplo exploratório junto aos depoimentos de moradores dos bairros Mucuripe e Manoel Dias Branco, também muito conhecido como Dunas, tem-se neste momento determinados pronunciamentos de habitantes deste último bairro citado. Externa-se que foram seguidas as mesmas configurações dos depoimentos anteriormente apresentados, em função das motivações dantes expostas. Além do que, oportuniza-se padronizar os questionamentos específicos e a forma de resposta espontânea como parâmetro comparativo entre os moradores de ambos os bairros sob estudo.

De maneira inicial para esta segunda fase de depoimentos, desta vez junto ao bairro Manoel Dias Branco (Dunas), apresenta-se a imagem abaixo a qual se reporta a realidade da “rua” Dunas do alto, localizada ao longo do Morro do Gengibre.

Figura 21 – Casebres na Rua Dunas do Alto



Fonte: Próprio autor/Cedec-CE.

Nestas imediações colheu-se o depoimento da “Dona Marta”, moradora daquela localidade há cerca de 13 anos, conta com 52 anos de idade e que, segundo a mesma, ao longo deste período já “viu muita desgraça!” “Amigos e vizinhos que perderam as coisas tudo numa noite só e nem estava chovendo tanto!”.

A moradora em questão de imediato inicia sua fala retratando um sentimento frequente, forte e comum naquela região, a qual é marcada por sua geografia contornada por morros extremamente irregulares, os quais fundamentam edificações diametralmente opostas, indo desde casebres que mal se sustentam por si só e albergam paupérrimos fortalezenses, até mansões de alto luxo as quais se ostentam e abrigam moradores abastados e socialmente influentes.

Em prosseguimento de sua fala, “Dona Marta”, há muito, moradora de Fortaleza, desde a infância, mas nascida “com orgulho” no Sertão Central do Ceará, região dos Inhamuns, responde ao questionamento sobre o que a senhora entende sobre área de risco, da seguinte forma: “Não gosto desta vida de medo, já quis muito

voltar para o meu Sertão, mas lá não tem como se sustentar, aí o jeito é ir ficando por aqui até quando der certo”.

Quando perguntada sobre o que as pessoas da sua comunidade consideram como área de risco? “Dona Marta” não titubeia e responde que “o povo tudo aqui sabe que pode se estrepar até sem chuva, mas fazer o que!?” Em continuidade pergunta-se para a sertaneja em tela, por qual motivo as pessoas não saem das áreas de risco? Ao que a respondente externa que “Se perguntasse, conversasse com o povo e tivesse um outro lugar que preste, o povo até ia, eu mesmo até ia, mas cadê esse canto de graça e aqui perto?”

Em prosseguimento pergunta-se o que o Estado pode fazer para melhorar a situação das áreas de risco? Ocasão em que a respondente categoricamente diz: “Aqui só tem um jeito: derrubar tudo e fazer casa nova noutra canto, mas que seja por aqui por perto!”.

Pergunta-se então neste momento, como a senhora avalia a atuação da Defesa Civil quando precisou? Ao que a questionada responde:

Sempre que tem chuva muito forte por aqui, eles estão por aqui e ajuda todo mundo e, às vezes também quando não está chovendo. A gente sabe que precisa deles, mas aqui é ... eles sozinhos não têm como resolver tudo para nós!

Em continuidade, logo a seguir expõe-se mais uma imagem também na localidade do Morro do Gengibre, mas desta vez na “rua” Audízio Mosca de Carvalho, onde se verifica uma situação de danos ocorridos e potencial alastramento destes danos junto a outras construções nas imediações.

Construções estas, erguidas em sua maioria absoluta, pelos próprios moradores, em condições de amplo empirismo, sejam com tijolos e/ou outros materiais diversos como papelão e madeira e, as quais são comuns dividirem espaço com entulhos, árvores, lixos dos mais variados e areia em terrenos com acentuados declives, numa verdadeira tragédia anunciada.

Figura 22 – Rua Audízio Mosca

Fonte: Próprio autor/Cedec-CE.

Nestas imediações foi entrevistado o jovem “Pedro” de 18 anos, nascido e criado naquela comunidade, como tantos outros moradores daquele entorno e que ao ser perguntado sobre o que você entende de área de risco? Respondeu que “É tudo isso o que o senhor pode ver e que hoje está até bom, porque ou bem ou mal, tem dias que tem menos lixo e areia por aqui”.

Em seguida pergunta-se ao entrevistado o que as pessoas da sua comunidade consideram como área de risco? O que por sua vez é respondido da seguinte forma: “Todo mundo aqui não gosta, sabe que é muito perigoso e mata mesmo, mas meu irmão não é fácil resolver essa parada!” Diante do até aqui respondido, perguntou-se o motivo pela qual as pessoas não saem das áreas de risco? E, nesta ocasião o entrevistado em tela respondeu: “Como já disse esse negócio não é moleza, todos querem um lugar melhor, mas a grana é curta e não é todo lugar que dá certo para nós”.

Por conseguinte, foi perguntado o que o Estado pode fazer para melhorar a situação das áreas de risco? E, neste momento o entrevistado refletiu olhando ao seu redor demoradamente ao que finalizou dizendo:

o senhor está aqui agora que está de dia e sem nada de chuva e dá pra ver que o negócio aqui é.... Então, as autoridades precisam enxergar a gente direito, a gente é meio invisível e depois que a acontece fica mais difícil de resolver.

Perguntou-se então como você avalia a atuação da Defesa Civil quando você precisou? E, quanto a tal questionamento foi respondido que:

na hora do 'pega pra capar' toda ajuda é sempre muito bem-vinda e eles (profissionais da Defesa Civil) andam por aqui até quando não tem chuva, sempre falam com a gente numa boa, mas olha aí, o problema tá aí até hoje e até quando?

No bojo das falas, em ambos os bairros, existem vários pontos de apego e pertencimento ao lugar de moradia, ainda que com consciência do perigo ao redor, em função das áreas de risco de desastres, bem como se mostra nítida a vontade de modificação desta circunstância, entretanto, por sua vez não se demonstra iniciativa de participação mais efetiva, por parte dos entrevistados, no sentido de realmente colaborar para a resolução do (s) problema (s).

Pude como pesquisador aduzir pelas narrativas dos moradores, bem como pela percepção própria, que a questão de escassez ou ausência de recursos, inclusive de ordem financeira tem grande expressão quanto à justificativa de permanência nas citadas áreas de risco de desastres, acompanhado do entendimento de que cabe unilateralmente ao Estado a solução do impasse em tela. A aceitação em larga escala, da presença das equipes de Defesa Civil e de entidades como o Corpo de Bombeiros Militar, com ênfase às situações de socorro, traduz a carência de atendimento, o qual, para o referido caso precisa ser feito de modo não só reativo, ou seja, em atendimento de socorro, mas também preventivo e de maneira a promover macro reordenamentos urbanos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desastres são inquestionavelmente inerentes à história da humanidade, por conseguinte o Brasil, o Estado do Ceará e sua capital também se inserem no contexto contemporâneo o qual ainda lida com a problemática da existência desta realidade, que por sua vez pode e deve ser trabalhada no sentido de minimizar e em determinados casos, até evitar por completo a ocorrência de situações danosas, ainda mais quando estes danos vão além da esfera material, alcançando a própria vida.

Tal como explanado neste trabalho, os desastres podem ser de origem natural, provocados pelo homem ou ambos, porém em todas estas situações há o fator de potencialização dos danos, entre outras razões, em função da vulnerabilidade das vítimas. E, neste sentido, o ambiente em que o desastre vem a ocorrer tem grande repercussão quanto às dimensões e intensidade dos sinistros.

Desta feita, ao se debruçar sobre as áreas de risco de desastres, há que se considerar, dentre outros aspectos, como ela se originou e como os moradores destas áreas visualizam a situação, uma vez que estes mesmos utilizadores da área, são potenciais e/ou efetivos fomentadores da situação de risco de desastres e, ironicamente os mais afetados.

A problemática das áreas de risco de desastres, neste trabalho notadamente no seio urbano, tem sido também retratada em âmbitos maiores, como nas ideias de Ulrich Beck (1995), quando disserta sobre a “Sociedade de Risco”, abrangendo aí riscos de diversas origens, tais como os de ordem financeira, ataques terroristas, climática, ecológica, dentre outros, afetando e aprofundando as desigualdades já existentes e externando que toda a sociedade, em diferentes escalas, intensidades e tipos, vive com o risco de modo geral.

Neste sentido, as áreas de risco de desastres aqui estudadas se relacionam com muitas das discussões de Beck, juntamente com Anthony Giddens e Scott Lash quando tratam de itens como o que chamaram de “modernidade reflexiva” (Beck, p.12 1995), mesmo considerando algumas das suas divergências internas.

Desta forma, ao tratar das áreas de risco de desastres, com maior delimitação e ênfase às localizadas nos bairros Mucuripe e Manoel Dias Branco, este texto abordou no âmbito do seu objetivo geral, o estudo sobre a percepção de

dados moradores quanto à suas áreas de risco de desastres, de modo a concluir, em linhas gerais, a existência daquilo que Max Weber (1991), tratou como “sentimento de pertencimento” dos moradores daquela região quanto às suas moradias e adjacências, as quais estão ladeadas e/ou envoltas por áreas de risco de desastres.

Ressalte-se que a citada expressão aqui empregada, junto ao caso estudado, também abrange um amplo aspecto cultural daquelas comunidades, porém com uma solidariedade entre os axiomas daquela realidade e, inclusive com uma dose de rejeição a ideia de mudanças de maior porte e envoltas numa unidade de grupo, bem como uma intrínseca aversão a sair da localidade.

O que por sua vez vai de encontro a muitos pertinentes pensamentos de Weber (1991), o qual defendia que a comunidade se auto define e posta suas próprias regras e limites, com maneiras de diferenciação tanto externa quanto interna, numa alusão também à chamada comunidade política, a qual se posta inerente aos moradores das áreas de risco de desastres dos bairros em estudo.

As políticas públicas de defesa civil, quanto aos perímetros urbanos pesquisados, mostraram-se majoritariamente reativos frente à dimensão da ampla condição de grande potencial de sinistros, fazendo-se necessário um aprimoramento e redimensionamento dos trabalhos preventivos, com a atuação estatal e da própria comunidade, num exercício de governança e participação.

Nesta linha de pensamento, os estudos sobre as áreas de risco de desastres nos bairros em destaque, também apontam para recorrentes condutas autodestrutivas por parte de muitos membros das comunidades verificadas, de modo a que os entulhos, lixos e detritos, em sua maioria produzidos pelos moradores, se postam a literalmente ampliar e intensificar os desastres potenciais e, por outro lado, torna-se inviável a que o Estado exerça eficientemente um trabalho solo de manutenção desta limpeza.

Percebe-se que os habitantes destas áreas de risco de desastres adotam posturas de acomodação quanto às suas próprias ações no sentido não somente de solucionar, mas até mesmo de evitar condutas as quais contribuem para um maior dimensionamento dos desastres e seus efeitos junto às comunidades.

Ocorre, por parte dos moradores, um equivocado entendimento de que as citadas soluções, seja de cunho preventivo, seja de ordem reativa, se dão exclusivamente na esfera da máquina estatal, com total responsabilidade da mesma

e, de modo a não haver quaisquer comprometimentos por parte dos domiciliados em questão, cabendo a estes, tão somente, o recebimento e usufruto dos resultados positivos e, em função destes e outros fatores antes mencionados, este pesquisador ratifica uma inequívoca necessidade de implantação de trabalhos de conscientização e participação para a formação do binômio estado/população em prol do bem comum.

Por evidente este processo não se dá a curto ou médio prazo, no entanto é imperativo que se inicie e seja exercido no âmbito de uma política de estado, de maneira perene, ainda mais considerando o alto grau de naturalização da convivência com as situações e fatos concretizados de desastres, numa banalização da própria vida.

Cumprir destacar que estas áreas de risco de desastres estão inseridas em nichos de pobreza, com grande escassez e/ou ausência de infraestrutura, que vão desde serviços de limpeza até iluminação pública e drenagem de águas pluviais e esgoto, destoando assim da realidade de outras áreas dos bairros estudados e considerados tecnicamente como mais abastados.

Entende-se que urge a confecção de um planejamento urbano abrangendo as áreas estudadas, de maneira a contemplar medidas tais como a relocação definitiva de determinados moradores, com a instalação de equipamentos os quais impeçam a reocupação dos espaços; trabalho de saneamento perene da lagoa do Gengibre, bem como a recomposição do ambiente de duna, somada à retirada do lixo e dos entulhos das encostas, acompanhadas de obras de contenção; assim como a implantação e aprimoramento do sistema de drenagem.

Cabe enaltecer que o êxito dos trabalhos acima descritos, bem como a continuidade destas soluções se dará se e somente se houver a plena e consciente participação dos moradores das localidades, os quais são, neste processo, literalmente partes interessadas, porém precisam saber o quanto são importantes neste imbróglio e, cujo trabalho de conscientização pode se dar através de intensas campanhas publicitárias, educativas e até mesmo junto às escolas daquelas localidades, como polo de irradiação das políticas públicas de defesa civil não somente aos alunos, mas também abrangendo seus pais, funcionários e comunidades circunvizinhas, dentre outros.

Finda-se com a visão sistêmica de que não há política pública pronta e acabada, bem como problemas complexos, em regra, não podem ser solucionados

com respostas simples, todavia a problemática das áreas de risco de desastres exige ações reativas e proativas, as quais são exequíveis e perpassam indubitavelmente pelas ações do Estado em conjunto com a sociedade civil organizada. Isso é, por sua vez, condição intrínseca às políticas públicas de defesa civil, a qual tem em sua essência, o trabalho articulado e cuja missão de segurança pública reverbera no seu lema de que “A DEFESA CIVIL SOMOS TODOS NÓS”.

REFERÊNCIAS

ALVES, Aloísio. A última joia da coroa. **Gazeta de Alagoas**, Maceió, 02 abr. 2013. Opinião. Disponível em: <<http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=220519>>. Acesso em: 02 dez. 2016.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n.51, p.7-9, fev.2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15981.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

ATKINSON, R. Project management: cost, time and quality, two best guesses and a phenomenon, it's time to accept other success criteria. **International Journal of Project Management**, v.27, n.6, p.337-343, 1999.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008.

BECK, U.; GIDDENS, A. e LASH, S. **Modernização Reflexiva – Política tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: UNSEP. 1995.

BERTRAND, Georges. Paisagem e geografia física global: esboço metodológico. **RA E GA**, Curitiba, v.8, n. 8, p. 141-152, 2004. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/raega/article/view/3389/2718>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: UnB, 2002.

BRECHT, Eugen Bertholt Friedrich. **O analfabeto político**. Disponível em: <<http://www.consciencia.net/2004/mes/01/brecht-analfabeto.html>>. Acesso em: 01 maio 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projetos tentam prevenir desastres causados por secas e enchentes**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/471142-PROJETOS-TENTAM-PREVENIR-DESASTRES-CAUSADOS-POR-SECAS-E-ENCHENTES.html>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal; Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, 1824**, Brasília: Presidência da República – Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 23 dez. 2016.

BRASIL. **Decreto Federal n. 7.257**, de 04 de agosto de 2010. Ementa: Regulamenta a Medida Provisória n.494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o 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 desastre, e dá outras providências.

_____. **Decreto Federal nº 97. 274** de 16 de dezembro de 1988. Ementa: Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC e dá outras providências.

_____. **Decreto Federal nº 895**, de 16 de agosto de 1993. Ementa: Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC e dá outras providências.

_____. **Decreto Federal nº 8.980** de 1º de fevereiro de 2017. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do ministério da integração nacional, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D8980.htm>. Acesso em: 10 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação. **Sinopse do censo demográfico para o semiárido brasileiro**. Disponível em: <http://www.insa.gov.br/censosab/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=93> Acesso em: 02 dez. 2016.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Reconhecimentos realizados em 2013 e 2014**. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/reconhecimentos-realizados>>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Histórico da defesa civil**. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/historico-sedec>>. Acesso em: 23 out. 2016.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Portaria nº 526**, de 6 de setembro de 2012. Estabelece procedimentos para a solicitação de reconhecimento de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública por meio do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres - S2ID. Disponível em: <<http://s2id.mi.gov.br>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

CASTRO, Antonio Luiz Coimbra de. **Glossário de defesa civil – estudos de riscos e medicina de desastres**. 2. ed. rev. e amp. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1998. Disponível em: <http://www.defesacivil.mg.gov.br/images/documentos/Defesa%20Civil/manuais/GL_OSSARIO-Dicionario-Defesa-Civil.pdf>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. **Glossário de Defesa Civil**. 5. ed. Brasília: Ministério da Integração Nacional; Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2002.

CLARK, Christopher. **Os sonâmbulos** – como eclodiu a primeira guerra mundial. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

CEARÁ. Coordenadoria Estadual de Defesa Civil. **Histórico da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Ceará** (CEDEC-CE). Disponível em: <http://www.defesacivil.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=155>. Acesso em: 03 dez. 2016.

_____. Coordenadoria Estadual de Defesa Civil. **Organograma Regionais de Defesa Civil**. Disponível em: <<http://www.defesacivil.ce.gov.br/>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

_____. Coordenadoria Estadual de Defesa Civil. **Organograma da coordenadoria estadual de defesa civil**. Disponível em: <http://www.defesacivil.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=87&Itemid=165>. Acesso em: 15 jan. 2017.

CEARÁ. **Decreto Estadual nº 9.537**, de 31 de agosto de 1971. Cria o GESCAP Grupo Especial de Socorro às Vítimas de Calamidades Públicas e dá outras providências.

_____. **Decreto Estadual nº 18.876**, de 10 de outubro de 1987. Dispõe sobre a CEDEC, passando esta a fazer parte da SAS (Secretaria da Ação Social).

_____. **Decreto Estadual nº 28.656**, de 26 de fevereiro de 2007b. Reorganiza o Sistema Estadual de Defesa Civil – SEDC e o Conselho Estadual de Defesa Civil, dispõe sobre a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil e dá outras providências. Disponível em: <http://www.defesacivil.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=155>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. **Decreto Estadual nº 28.691**, de 26 de fevereiro de 2007. Ementa: Dispõe sobre o exercício temporário de servidores da administração direta e indireta, para o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará, e dá outras providências.

DICIONÁRIO Etimológico. Disponível em: <<http://www.dicionarioetimologico.com.br/desastre/>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

COBB, R.W.; ELDER, C.D. **Participation in American politics**: the dynamics of agenda -building. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

CUNHA, Euclides da. **Os sertões**. São Paulo: UBU, 2016.

CUTTER, Susan. The vulnerability of science and the science of vulnerability. **Annals of the Association of American Geographers**, v.93, n.1, p.1-12, 2003.

DYE, Thomas D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall, 1984.

EASTON, D. **A framework for political analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

ESTRATÉGIA INTERNACIONAL PARA A REDUÇÃO DE DESASTRES. **Marco de Ação de Hyogo 2005-2015**. Tradução de Luís Felipe Lopes de Lima Lins.

Disponível em:

<<http://www.defesacivil.pr.gov.br/arquivos/File/Marco/MarcodeHyogoPortugues20052015.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

FORTALEZA. **Fortaleza 2040** – a cidade planejada pela cidadania. Fortaleza: IPLANFOR, 2016. Disponível em:

<<http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/fortaleza-2040/sobre-o-projeto>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Prefeitura Municipal. **Índice de desenvolvimento humano**. Disponível em: <<http://dados.fortaleza.ce.gov.br/catalogo/dataset/desenvolvimento-humano-por-bairro-de-fortaleza/resource/606fcba3-5540-4076-901a-7da5f5852a02>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

FORTUNA, Carlos. Cidade e urbanidade. In: FORTUNA, Carlos; LEITE, Rogério Proença (Orgs.). **Plural de cidade: novos léxicos urbanos**. Coimbra: Almedina, 2009.

GOMES, P. C. da C. A Condição Urbana: ensaios de geopolítica da cidade. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

GOMES JÚNIOR, Carlos Alberto de Araújo; ALVES, Márcio Luiz. **Capacitação em Defesa Civil**. Florianópolis: Nova Letra, 2003.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION. 2009. **Terminology on Disaster Risk Reduction**. Disponível em: <<http://www.unisdr.org>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. **Cadastro de municípios localizados na região semiárida do Brasil**.

Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/semiariado.shtm?c=4>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

_____. **Mapas regionais, sociedade e economia - semiárido brasileiro**. Disponível em:

<ftp://geofp.ibge.gov.br/cartas_e_mapas/mapas_regionais/sociedade_e_economia/s_emi_arido/semiariado_brasileiro.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. Perfil municipal de Fortaleza. Tema VII: distribuição espacial da renda pessoal. **IPECE Informe**, Fortaleza, n.42, p.1-11, out.2012. Disponível em:

<<http://www.ipece.ce.gov.br/informe/informe%2042-ultimaversao.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE METEOROLOGIA. **Banco de dados meteorológicos para ensino e pesquisa**. Disponível em <<http://www.inmet.gov.br/portal/index.php?r=bdmep/bdmep>>. Acesso em: 18 maio 2017.

LASKA, Shirley; MORROW, Betty. Social vulnerabilities and hurricane Katrina: an unnatural disaster in New Orleans. **Marine Technology Society Journal**, New Orleans, v.40, n.4, p.16-26, 2006.

LASWELL, H.D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

LEFEBVRE, H. O Direito à Cidade. São Paulo: Editora Moraes Ltda., 1991.

LINDBLOM, Charles E. The science of muddling through. **Public Administration Review**, n.19, p.78-88, 1959.

_____. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, n.39, p. 517-526, 1979.

LYNN, L. E. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica, Califórnia: Goodyear, 1980.

MAAR, Wolfgang Leo. **O que é Política**. São Paulo: Brasiliense, 2013.

MEAD, L. M. **Public policy: vision, potential, limits**. Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

MELO NETO, João Cabral de. **Morte e vida severina**. Rio de Janeiro: Alfaguara, 2007.

OPOVO. Ameaça à cidade 'civilizada'. Revista Fortaleza: A Nossa Natureza: a seca desenha a cidade, Fortaleza, 07 maio 2006. p. 01-15.

PARKER, R.A.C. **História da II Guerra Mundial**. São Paulo: Edições 70, 2006.

PEIXOTO, P. Requalificação Urbana. In: FORTUNA, Carlos; LEITE, Rogério Proença (Orgs.). **Plural de cidade: novos léxicos urbanos**. Coimbra: Almedina, 2009.

PETERS, B. G. **American public policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PETERSON, Eugene H. **A mensagem bíblica em linguagem contemporânea**. São Paulo: Vida, 2011.

POMPEU SOBRINHO, Thomaz. **História das secas (século XX)**. Homenagem ao Primeiro Centenário da Abolição Mossoroense - 1883-1983. 2. ed. Mossoró, RN: Coleção Mossoroense, 1982.

QUEIROZ, Rachel de. **O Quinze**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2016.

RAMOS, Graciliano. **Vidas secas**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

RIO DE JANEIRO. Coordenadoria Municipal de Defesa Civil do Rio de Janeiro. **Origem da defesa civil mundial**. Disponível em: <<http://www0.rio.rj.gov.br/defesacivil/defesa.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Trilha, 2013.

SENA, Ricardo Rodrigues Catanho de. **A Incorporação da Defesa Civil Estadual pelo Corpo de Bombeiros Militar do Ceará**. São Paulo: Nelpa, 2012.

SENA, Ricardo Rodrigues Catanho de. **A Competência constitucional e infraconstitucional do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará no âmbito da segurança pública**. São Paulo: Nelpa, 2015.

SERGIPE. Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Estado de Sergipe. **História da defesa civil**. Disponível em: <<http://www.defesacivil.se.gov.br/modules/tinyd0/index.php?id=5>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

SCHEUREN, J.M.; POLAIN, O.; BELOW, R.; GUHA-SAPIR, D.; PONSERRE, S. **Annual disaster statistical review – the numbers and trends 2007**. CRED - Centre for Research on the Epidemiology of Disasters. Brussels, Belgium: Université Catholique de Louvain, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira**. São Paulo: Cortez, 1989.

SIMON, Herbert. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista sociologias**, Porto Alegre, v.8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006.

THE NEW YORK TIMES. Haiti Estimates of Quake Damage in Haiti Increase by Billions. **The New York Times**, New York, 16 fev. 2010. Americas. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2010/02/17/world/americas/17haiti.html?ref=haiti>>. Acesso em: 08 jan. 2017.

TOMINAGA, Lídia Keiko; SANTORO, Jair; AMARAL, Rosangela do (Orgs.). **Desastres naturais**: conhecer para prevenir. São Paulo: Instituto Geológico, 2009. 196 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2012**. 2 Ed. rev. ampl. Florianópolis: CEPED UFSC, 2013.

_____. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2012**: Volume Ceará. 2. ed. rev. ampl. Florianópolis: CEPED UFSC, 2013.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: UnB, 1991.