

O FANTASMA DA CHEIA DE 1975 DESLIZA EM 2022: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GESTÃO DE RISCOS SOCIOAMBIENTAIS EM RECIFE

22

THE GHOST OF THE 1975 FLOOD SLIDES IN 2022: PUBLIC POLICIES FOR SOCIO-
ENVIRONMENTAL RISK MANAGEMENT IN RECIFE

<https://doi.org/10.51359/2525-6092.2024.262026>

Thecia Karolina Souza de Carvalho

thecia.karolina@ufrpe.br

Universidade Federal de Pernambuco

Recife – Pernambuco - Brasil

<https://orcid.org/0009-0002-9078-7187>

Maria Rita Ivo de Melo Machado

mariarita.machado@ufrpe.br

Universidade Federal Rural de Pernambuco

Recife – Pernambuco – Brasil

<https://orcid.org/0000-0002-7301-9090>

Submetido em 11.03.2024

Aceito em 03.04.2024

Resumo:

Este artigo busca identificar as principais políticas voltadas para a gestão de risco de deslizamentos de barreiras em Recife, tendo a cheia de 1975 como marco temporal. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica acerca dos conceitos de risco e vulnerabilidades

CARVALHO, T.; MACHADO, M. O fantasma da cheia de 1975 desliza em 2022: políticas públicas para a gestão de riscos socioambientais em Recife. Revista Rural e Urbano, v.9, n.1, 2024. p. 22-39.

Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



socioambientais a partir de Marandola Jr., Hogan (2004, 2006), Esteves (2011) e Zanella, Olímpio (2017), tratando também o conceito de políticas públicas por Teixeira (2002), Fernandes (2007) e Castilho, Leandro (2012). Foi realizada uma pesquisa documental através de matérias jornalísticas e dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e materiais disponibilizados pela CONDEPE/FIDEM. A análise dos dados evidenciou que a construção de barragens auxiliou na diminuição das enchentes e seus danos. Além disso, a redemocratização foi crucial para a elaboração de políticas sociais a partir da implementação da política urbana na Constituição de 1988, cujo Poder Executivo Municipal possui autonomia. Com isso, ações descentralizadas como o Programa Guarda-Chuva são essenciais para a prevenção e mitigação de riscos socioambientais relacionados ao deslizamento de barreiras.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Riscos e Vulnerabilidades Socioambientais; Deslizamento de Barreiras; Sociedade de Risco.

Abstract:

This article aims to pinpoint the main public policies for risk management of landslides in Recife, with the flood of 1975 as the time frame. A bibliographic research on the risks and socio-environmental vulnerabilities was conducted based on Marandola Jr. and Hogan (2004, 2006), Esteves (2011) and Zanella and Olímpio (2017), as well as the concept of public policies by Teixeira (2002), Fernandes (2007) and Castilho and Leandro (2012). Documentary research was also conducted through newspaper articles and data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and documents provided by CONDEPE/FIDEM. Analyzing the aforementioned materials made it clear that the construction of dams contributed to reducing the occurrence of floods and the damage derived from such hazards. Another important conclusion brought to light by the research is that Brazil's re-democratization was crucial for the development of social policies linked to urban policies, made possible by the 1988 Constitution and the autonomy it gave to municipal governments. Decentralized measures like the Guarda-Chuva Program were essential in preventing and mitigating risks related to landsliding.

Keywords: Public Policies; Socio-environmental Risks and Vulnerabilities; Landslide; Risk Society.

Introdução

Recife possui histórico de enchentes desde o século XVII. Com o adensamento populacional, os riscos se expandiram. No ano de 1973, foi construída a barragem de Tapacurá com o intuito de minimizar esse problema, no entanto, o ano de 1975 foi marcado por uma cheia que atingiu aproximadamente 80% da população do Recife e 25 municípios da bacia do Capibaribe, causando a morte de mais de 100 pessoas.

CARVALHO, T.; MACHADO, M. O fantasma da cheia de 1975 desliza em 2022: políticas públicas para a gestão de riscos socioambientais em Recife. Revista Rural e Urbano, v.9, n.1, 2024. p. 22-39.

Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

O risco enquanto conceito diz respeito à possibilidade de um perigo atuar num grupo vulnerável, enquanto o conceito de vulnerabilidade socioambiental é entendido como a ocupação de espaços vulneráveis por grupos sociais que não possuem recursos necessários para resistir e evitar riscos e perigos (Marandola Jr., Hogan, 2004, 2006; Esteves, 2011; Zanella, Olímpio, 2017).

No final de maio de 2022, a Região Metropolitana do Recife encarou fortes chuvas, das quais causaram deslizamentos de encostas em diversos municípios, superando até mesmo o total de vítimas da cheia de 1975. Assim como a presença das enchentes no século passado, o deslizamento de encostas não é uma aparição inusitada, mas ocorre todos os anos em época de chuvas.

Por essa razão, programas têm sido criados para garantir a capacidade de adaptação e reação da população residente de morros e áreas de riscos. Essas políticas sociais operam dentro da esfera das políticas públicas como uma forma redistributiva de benefícios sociais (Teixeira, 2002; Fernandes, 2007; Castillo, Leandro, 2012).

Assim, este artigo visa identificar as principais políticas sociais voltadas para a gestão de risco de deslizamento de barreiras em Recife, tendo a enchente de 1975 como marco temporal. Para isso, faz-se necessário contextualizar o cenário da enchente e o perfil socioeconômico dos bairros mais afetados, além de identificar a relação entre os danos das inundações e o aumento na habitação nos morros da cidade. Por fim, caracterizam-se os programas e ações estruturadas para a contenção de encostas e requalificação dos morros.

Caminhos Metodológicos

Para a coleta de dados desta pesquisa, foi realizada uma pesquisa bibliográfica a fim de trazer o conceito de políticas públicas a partir de Fernandes (2007), Teixeira (2002), Castilho e Leandro (2012). Esse tipo de pesquisa é indispensável para coletar informações, utilizando fontes secundárias como livros, publicações e artigos. Além disso, os conceitos de riscos e vulnerabilidades socioambientais foram baseados em Marandola Jr. e Hogan (2004, 2006), Esteves (2011) e Zanella e Olímpio (2017).

Para a caracterização do cenário da cheia de 1975 foi realizada uma pesquisa

documental através de notícias da época do Diário de Pernambuco, encontradas na Hemeroteca Digital Brasileira; cerca de quatro edições após a enchente de 1975 foram analisadas, utilizando as palavras-chave: cheia, enchente, inundação, habitação. Da mesma forma, em visita à biblioteca da CONDEPE/FIDEM no dia 10 de fevereiro de 2023, projetos de leis e pesquisas estatísticas foram investigadas.

Além disso, foram usados resultados de estudos acerca da ocupação dos morros do Recife, a fim de compreender como sucedeu o aumento da ocupação nesses espaços e a sua relação com as enchentes. Então, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foram usados para caracterizar o perfil socioeconômico dos bairros afetados pela tragédia de 1975. As principais medidas estruturais contra deslizamentos de barreiras e encostas foram encontradas em sites e documentos divulgados pelos órgãos responsáveis.

Políticas Públicas

Embora as políticas públicas possam ser entendidas como ações exercidas pelo Estado nas áreas de educação, saúde, moradia, saneamento básico, Fernandes (2007) aponta um problema frequente em caracterizá-las apenas no âmbito técnico-administrativo, esquecendo-se do caráter político. Por estar relacionado ao processo decisório, a dimensão política das ações do Estado não podem ser ignoradas.

Desse modo, à luz de Bolívar Lamounier, Fernandes (ibid.) define que também deve-se reconhecer que toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais e tal processo decisório condiciona e é condicionado por interesses e expectativas sociais. Ou seja, nenhuma política pública está livre dos interesses políticos que as permeiam.

Neste mesmo sentido, Teixeira (2002) afirma que as políticas públicas visam principalmente responder a demandas das camadas mais vulneráveis da sociedade, influenciadas por uma agenda formada na sociedade civil pela pressão e mobilização social. Mesmo assim, o autor também afirma que seus objetivos expressam as visões de mundo das classes dominantes e daqueles que detêm o poder, contemplando certos interesses das classes populares para a sua legitimação.

Assim, a agenda e as arenas decisórias norteiam a formulação e implementação de

CARVALHO, T.; MACHADO, M. O fantasma da cheia de 1975 desliza em 2022: políticas públicas para a gestão de riscos socioambientais em Recife. Revista Rural e Urbano, v.9, n.1, 2024. p. 22-39.

Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

políticas públicas. A agenda determina os objetos e os agentes de conflito que geralmente estão envolvidos em três setores: governos, profissionais e cidadãos. Os três devem ser responsáveis por discutir, fiscalizar e perceber conflitos a fim de chegar a um consenso (Fernandes, 2007).

Já as arenas decisórias são divididas em três tipos: regulatória, que visa definir regras e procedimentos que limitem ou concedam atividades aos atores para atender interesses gerais da sociedade. Já a distributiva visa distribuir benefícios individuais, visando estimular ou desestimular setores e atividades já existentes. Por fim, a arena redistributiva intervém na estrutura econômica a fim de diminuir as desigualdades sociais a partir de mecanismos e redistribuição de recursos entre os grupos sociais.

Um aspecto importante mencionado por Fernandes (ibid.) diz respeito à descentralização das políticas sociais a partir da Constituição de 1988, a fim de extinguir o forte clientelismo, ineficiência e corrupção dos programas sociais na época da ditadura militar, visto que a forte concentração dos recursos e a ausência de participação ativa da sociedade nas tomadas de decisões poderiam explicar a corrupção em torno das políticas sociais.

Com isso, a nossa Constituição atual consagrou os princípios de descentralização, municipalização e da participação; os municípios passaram a ter autonomia na gestão de recursos e políticas públicas. Por isso, a Prefeitura do Recife é responsável pela gestão e promoção de programas voltados para a prevenção de riscos ambientais que podem acarretar em deslizamento de barreiras, enchentes e inundações.

Castilho e Leandro (2012) definem tais ações como políticas sociais, visto que elas são definidas como o próprio Estado em ação através de planos, programas voltados para setores específicos da sociedade, com o objetivo de redistribuição de benefícios sociais, em busca da diminuição das desigualdades produzidas pelo desenvolvimento desigual.

Riscos, Perigos e Vulnerabilidades Socioambientais

Em todos os períodos da História, as sociedades estavam suscetíveis a perigos e riscos que poderiam causar danos físicos ou perdas materiais. Sobre essa afirmação, Santos (2001 apud Esteves, 2011) explica que o que mudou ao longo dos séculos foram os tipos de risco e como preveni-los. Além disso, o sociólogo reflete que a medida em que a sociedade foi se

CARVALHO, T.; MACHADO, M. O fantasma da cheia de 1975 desliza em 2022: políticas públicas para a gestão de riscos socioambientais em Recife. Revista Rural e Urbano, v.9, n.1, 2024. p. 22-39.

Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

encaminhando para a industrialização, a dinâmica entre produção e proteção contra os riscos foram se vinculando cada vez mais.

O livro *Sociedade de Risco* (1986) de Ulrich Beck foi um marco para o debate sobre o assunto (Marandola Jr., Hogan, 2004; Esteves, 2011). O estudo de Beck aponta que a sociedade industrial foi substituída pela sociedade de risco, considerando que o desenvolvimento científico e tecnológico advindo da modernização da sociedade não poderia dar conta do controle dos riscos criados por este mesmo processo. Desse modo, surge a Teoria da Sociedade de Risco, a partir da perspectiva defendida por Beck.

Mesmo assim, Marandola Jr. e Hogan (2004) afirmam que os estudos sobre natural hazards é uma tradição entre os geógrafos que se debruçam em estudá-los desde a década de 1920. A solicitação do Governo dos Estados Unidos ao Corpo de Engenheiros para solucionar os problemas de inundações em 1927 foi o ponto de partida para tais estudos. A partir dessa solicitação, foram feitas pesquisas e intervenções práticas que dessem conta do problema.

Nesse processo, foram surgindo lacunas a serem preenchidas, por isso, profissionais como geógrafos, psicólogos, planejadores urbanos foram chamados para participar efetivamente da investigação acerca da natureza do problema da época. Com isso, os autores explicam que a relação sociedade e natureza foi colocada no centro da investigação, buscando entender os impactos decorrentes da ação humana sobre um determinado ambiente.

Desse modo, Marandola Jr. e Hogan (2004) trazem o conceito de natural hazards à luz de Gilbert F. White — um dos principais pesquisadores da área —, os quais afirmam que um fenômeno como terremoto, inundação, erupção vulcânica só é considerado hazard quando ocorre em áreas ocupadas pelos seres humanos, causando danos e perdas. Sobre a tradução do termo, os autores sugerem a palavra perigo, a qual também será adotada aqui.

Zanella e Olímpio (2017) afirmam que o risco não existe enquanto um objeto material, mas é uma noção empregada em uma situação de futuro incerto e uma probabilidade de um evento danoso afetar uma população. Por isso, risco e vulnerabilidade são noções indissociáveis.

Importante ressaltar que há uma diferença entre risco e perigo. Enquanto o perigo é uma ameaça ao bem estar dos seres humanos, o risco é a probabilidade do perigo acontecer. Essa

CARVALHO, T.; MACHADO, M. O fantasma da cheia de 1975 desliza em 2022: políticas públicas para a gestão de riscos socioambientais em Recife. *Revista Rural e Urbano*, v.9, n.1, 2024. p. 22-39.

Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

diferença foi ressaltada pelo geógrafo Keith Smith (1992 apud Marandola Jr., Hogan, 2004).

Desse modo, Zanella e Olímpio (2017) afirmam que o termo risco recebe um complemento que identifica a origem do fenômeno, como natural, tecnológico, ambiental, social etc. Mas seja qual for a sua rotulação, o risco sempre será humano, pois só existe quando há a possibilidade de atuar sobre uma sociedade vulnerável.

Mesmo que sejam indissociáveis, risco e vulnerabilidade são conceitos distintos. A Teoria da Sociedade de Risco defende a ideia de que o risco se tornou onipresente a partir da modernização e todas as classes sociais podem ser atingidas. Apesar disso, os impactos causados pelo risco não são iguais para todos.

Marandola Jr. e Hogan em seu estudo sobre as dimensões da vulnerabilidade (2006) defendem a existência de três elementos na ideia da vulnerabilidade: a exposição ao risco, a capacidade de reação e o grau de adaptação em meio à materialização do risco. No primeiro caso, é correto afirmar que todos estão suscetíveis ao risco, mas a capacidade de reação e adaptação à situação é diferente para as classes menos favorecidas, as quais se tornam mais vulneráveis ao serem expostas ao perigo.

Então, a vulnerabilidade é considerada um fenômeno dinâmico, por se modificar de acordo com a temporalidade. Sobre isso, Marandola Jr. e Hogan exemplificam que “[...] a sazonalidade anual do regime de chuvas pode ser fundamental no quadro da vulnerabilidade de uma determinada área.” (2006, p. 37).

Assim, a vulnerabilidade socioambiental envolve tanto a dimensão social — entendida como a falta de recursos e habilidades de um determinado grupo social — quanto a dimensão ambiental, cuja compreensão diz respeito à manifestação espacial de risco e degradação de um determinado ambiente. Essa questão é justificada por Esteves:

Essa premissa se justifica porque a vulnerabilidade aos riscos ambientais depende de fatores sociais, econômicos, tecnológicos, culturais, ambientais e a relação destes com o ambiente físico-natural, envolvendo, portanto, a dinâmica social e a dinâmica ambiental, esta última, inclusive, quando em estado de degradação. (Esteves, 2011, p. 74)

A mesma premissa é adotada por Zanella e Olímpio (2017) ao entender vulnerabilidade socioambiental como uma situação em que espaços naturais vulneráveis são ocupados por

CARVALHO, T.; MACHADO, M. O fantasma da cheia de 1975 desliza em 2022: políticas públicas para a gestão de riscos socioambientais em Recife. Revista Rural e Urbano, v.9, n.1, 2024. p. 22-39.

Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

grupos sociais que não possuem recursos próprios para resistir às adversidades e estão expostos aos riscos dos desastres ambientais.

O Cenário da Cheia de 1975

O problema das cheias em Recife é relatado nas matérias do Diário de Pernambuco como um fantasma. Não por acaso, esse fantasma esteve presente desde o século XVII e ano após ano, os danos causados por ele aumentaram. Fonseca (2015) evidencia que a construção da barragem de Tapacurá após a cheia de 1966 foi tida como a salvação contra esse fantasma, visto que após a finalização da obra, a população viveu dois anos sem tormenta.

Da mesma forma, o autor destaca que ao encerrar o seu mandato como governador, Eraldo Gueiros garantiu que resolveu o problema de contenção de cheias e do sistema de abastecimento. Sendo assim, houve uma grande divulgação positiva em torno do sistema de Tapacurá. Por isso, a cheia de 17 de julho de 1975 foi uma surpresa para os recifenses.

A edição 195 do Diário de Pernambuco, publicada em 23 de julho daquele ano, informa que Gueiros rebateu críticas em relação ao acontecimento, afirmando que nunca disse que a barragem seria para conter as águas das cheias, mas para prover abastecimento de água. Mesmo assim, o então diretor do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) informou que a barragem foi importante para evitar que a enchente tivesse uma proporção ainda maior.

A cheia de julho de 1975 foi ponto de partida para a execução prioritária de obras do Programa Especial para a Contenção de Enchentes e Recuperação de Vales. O projeto Vale do Capibaribe foi decretado pelo Projeto de Lei n. 974 de 1975; no documento disponível no site da Câmara dos Deputados, foi colocada em prioridade a construção das barragens de Carpina e Goitá e ambas foram finalizadas em 1978.

Além disso, em 1980 foi iniciado o Programa Complementar de Controle de Enchentes da Bacia do Rio Capibaribe. Essa decisão surge após pressão pública para a solução do problema das cheias e a partir de um encontro entre o DNOS, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e o Governo do Estado.

Neste programa, estimava-se a construção da barragem de Jucazinho, a fim de exercer

CARVALHO, T.; MACHADO, M. O fantasma da cheia de 1975 desliza em 2022: políticas públicas para a gestão de riscos socioambientais em Recife. Revista Rural e Urbano, v.9, n.1, 2024. p. 22-39.

uma “ação laminadora das enchentes”; a ampliação da calha do rio Capibaribe em Limoeiro e a retificação e ampliação da calha do rio Tapacurá. Essas ações foram definidas como determinantes para a diminuição da probabilidade de enchentes e a barragem foi finalizada em 1998.

Os bairros mais afetados pela tragédia foram expostos por Fonseca (2015) e por matérias do Diário de Pernambuco. Esses bairros encontram-se próximos ao Rio Capibaribe, mas ressalta-se que não foram os únicos. Destaca-se o valor da renda média dos domicílios de acordo com o IBGE (2010) no quadro abaixo.

Quadro 1. Valor do Rendimento Nominal Médio Mensal dos Domicílios

Boa Vista	R\$ 3.618,45
Coelhos	R\$ 898,41
Casa Forte	R\$ 11.318,97
Derby	R\$ 7.785,05
Dois Irmãos	R\$ 1.936,10
Beberibe	R\$ 1.038,23
Afogados	R\$ 1.545,82
Várzea	R\$ 2.049,33

Fonte: Autoria própria a partir dos dados do IBGE, 2010.

Observa-se que mesmo os bairros com valor de renda acima de um salário mínimo atual foram atingidos, como é o caso de Casa Forte, considerado um bairro nobre. Esse fato nos traz à tona a questão da vulnerabilidade, pois por se localizar próximo ao Rio Capibaribe, o bairro era mais vulnerável aos riscos de inundações constantes do século passado, o que corrobora para a teoria da Sociedade de Risco, a qual afirma que o risco ultrapassa as divisões de classes. Entretanto, vemos a perspectiva de um empresário morador do bairro após a cheia:

No bairro rico de Casa Forte – também impiedosamente submerso há um ano – o empresário Carlos Fernandes, residente à Rua Alfredo Fernandes, 270,

CARVALHO, T.; MACHADO, M. O fantasma da cheia de 1975 desliza em 2022: políticas públicas para a gestão de riscos socioambientais em Recife. Revista Rural e Urbano, v.9, n.1, 2024. p. 22-39.

gastara alguns milhares de cruzeiros e construía um novo bloco, com primeiro andar, nos fundos. O pavimento superior era formado por um amplo salão, capaz de abrigar confortavelmente mais de uma dezena de pessoas e boa parte dos móveis, e um gabinete sanitário. Um janelão poderia ser escancarado e, por ele, serem içados pesados móveis, por meio de uma talha Berg Steel. (Fonseca, 2015, p. 64)

Sendo assim, embora a exposição ao risco enquanto elemento da vulnerabilidade esteja presente e seja igual aos bairros mais pobres, a capacidade de reação e grau de adaptação diante do risco não foram as mesmas. Esses elementos dizem respeito a uma série de implicações sociais, econômicas, políticas e tecnológicas, vinculadas à condição de pobreza da população (Mendonça, 2004 apud Esteves 2011).

A Ocupação dos Morros no Século XX

Segundo Macário (2011), o início da ocupação dos morros se deu a partir dos anos 40, após a política de erradicação dos mocambos, chamada de Liga Social Contra o Mocambo. Assim, houve um foco na ocupação do Morro da Conceição, tendo um expressivo contingente populacional. Nas décadas seguintes a população também aumentou por diversos fatores, em especial pelas enchentes ocorridas na planície do Rio Capibaribe (*ibid.*)

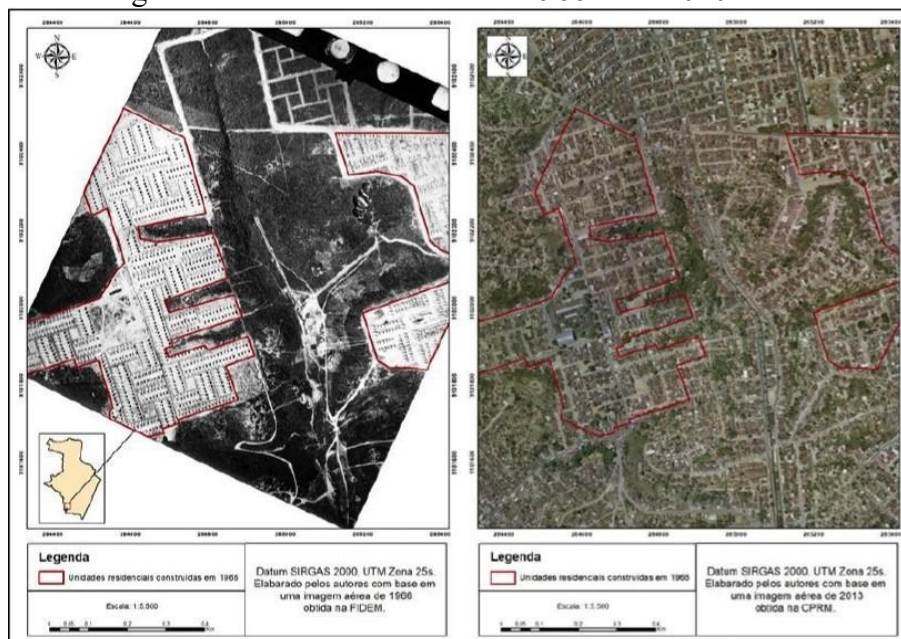
O estudo de Santana (2019) acerca da evolução da ocupação nos morros da cidade do Recife nos revela que no ano de 1951 a área ocupada da cidade já englobava morros na zona norte. Mesmo assim, houve um aumento significativo na ocupação dos morros por conta das enchentes recorrentes nas áreas de planície. O estudo mostra que esse movimento foi intensificado por programas governamentais de habitação, como a criação das Unidades Residenciais (URs), voltadas para pessoas atingidas pelas enchentes e também de baixa renda, o que formou o bairro da COHAB.

As URs foram construídas no topo dos morros, visto que são locais mais planos. Embora as áreas ao seu redor não fossem propícias para habitação, a população desabrigada e mais pobre não teve escolha a não ser ocupá-las. Na imagem abaixo, elaborada no estudo em questão, observa-se o avanço na habitação nos morros, em especial nas encostas que estão suscetíveis a riscos de deslizamento.

CARVALHO, T.; MACHADO, M. O fantasma da cheia de 1975 desliza em 2022: políticas públicas para a gestão de riscos socioambientais em Recife. Revista Rural e Urbano, v.9, n.1, 2024. p. 22-39.

Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Figura 1. Bairro da COHAB em 1966 e em 2010



Fonte: Santana, 2019

Sendo assim, as invasões e ocupações das encostas foram, de certa forma, impulsionadas pelas políticas habitacionais que direcionaram a população mais pobre para as áreas de risco. O interessante é que a ineficiência das políticas habitacionais também é mencionada pelo Ministério das Cidades como fonte dos problemas relacionados aos deslizamentos e inundações (Brasil, IPT 2007 apud Carvalho, Galvão 2016).

Políticas Públicas nos Morros do Recife

Em um documento de análise de riscos e vulnerabilidades climáticas realizado pela prefeitura do Recife (2019), o deslizamento é apresentado como um dos principais riscos do município. Nele, afirma-se que o déficit habitacional é a maior força para a definição das zonas com riscos de deslizamento e mapeia-se as Regiões Político-Administrativas (RPA) 2, 3, 6 como as áreas de maiores riscos. No quadro abaixo, demonstra-se os principais bairros afetados pelos deslizamentos de maio de 2022.

CARVALHO, T.; MACHADO, M. O fantasma da cheia de 1975 desliza em 2022: políticas públicas para a gestão de riscos socioambientais em Recife. Revista Rural e Urbano, v.9, n.1, 2024. p. 22-39.

Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Quadro 2. Bairros afetados pelos deslizamentos em 2022

RPA 2	RPA 3	RPA 5	RPA 6
Linha do Tiro	Córrego do Jenipapo	Jardim São Paulo	Ibura
Alto Santa Terezinha	Brejo da Guabiraba		
	Nova Descoberta		

Fonte: Autoria própria com base em matérias de jornal, 2023.

Até o ano de 1985, dez anos após a última cheia do século, o país vivia uma Ditadura Militar fomentada pela Constituição Federal de 1967, a qual tinha um caráter centralizador e autoritário. Foi a partir da redemocratização do país e da Constituição de 1988 que a política urbana e o seu desenvolvimento foram descentralizados e se tornaram responsabilidade municipal a partir de um plano diretor; instrumento básico para desenvolvimento e expansão urbana. Assim, foram encontrados sete principais programas que visam o monitoramento e prevenção de riscos nos morros.

De acordo com Macário (2011), os mapeamentos de risco em detalhes de assentamentos precários tiveram início após a reestruturação da Coordenadoria de Defesa Civil do Recife (CODECIR), com o início do Programa Guarda-Chuva em 2001. Esse programa teve objetivo de elaborar ações preventivas no verão e emergenciais durante o inverno, além de não apenas reduzir o número de vítimas, mas provocar a redução de danos materiais. O programa possuía uma abordagem multidisciplinar com autarquias como a Autarquia de Urbanização do Recife (URB) e seis eixos estruturantes: controle urbano preventivo, Defesa Civil permanente, urbanização, ações educativas, política habitacional e participação popular.

Além disso, o problema da falta de infraestrutura nos morros do Recife foi assunto de debate do Conselho de Desenvolvimento Regional desde 1997. Através de diversas Resoluções, foi indicada a implantação de programa de intervenções estruturadoras como ação prioritária. Disto, surgiu o Programa Viva o Morro, que atuou não apenas em Recife, mas em diferentes municípios na prevenção de acidentes e sensibilização da população dos morros através de comunicação e da cartilha Guia de Ocupação dos Morros (Alheiros et al., 2003).

CARVALHO, T.; MACHADO, M. O fantasma da cheia de 1975 desliza em 2022: políticas públicas para a gestão de riscos socioambientais em Recife. Revista Rural e Urbano, v.9, n.1, 2024. p. 22-39.

Mesmo assim, em 1994 já havia experiências de contenção de encostas a partir do Programa Parceria nos Morros, que tem como objetivo a participação da população nas obras de contenção, enquanto a Prefeitura fornece o material necessário e acompanhamento técnico. Esse programa segue em andamento e é responsabilidade da antiga CODECIR, agora Secretaria Executiva de Defesa Civil (SEDEC); em 2022, o programa completou a sua milésima obra e recebeu o Pergaminho de Honra da agência com foco em urbanização sustentável e assentamentos humanos: ONU-Habitat (Recife, 2022).

O monitoramento e intervenção nas áreas de riscos também ocorrem a partir da Ação Inverno, operação que ocorre anualmente e integra secretarias e órgãos da Prefeitura do Recife com o objetivo de prevenir deslizamentos, alagamentos e acidentes nos períodos chuvosos. Para isso, as ações começam no início do ano, a fim de diminuir os riscos durante o inverno recifense.

As ações citadas envolvem a prevenção e gestão de riscos nos morros, trazendo obras de contenção de encostas, aplicação de lonas plásticas e/ou geomantas, limpeza de canais e realocação de famílias em caso de acidentes. Entretanto, o programa Mais Vida nos Morros, iniciado em 2016, também visa a melhoria da qualidade de vida a partir da criação de áreas de lazer e convivência, pintura de casas e muros, reinventando os espaços públicos dos morros do Recife. A imagem abaixo apresenta o resultado da intervenção do programa.

Figura 2. Espaço de convivência



Fonte: Mais Vida nos Morros, 2016.

CARVALHO, T.; MACHADO, M. O fantasma da cheia de 1975 desliza em 2022: políticas públicas para a gestão de riscos socioambientais em Recife. Revista Rural e Urbano, v.9, n.1, 2024. p. 22-39.

Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Desse modo, o programa visa desenvolver o sentimento de pertencimento a partir da requalificação urbana, mas também há foco na mitigação dos riscos presentes nos morros. Além disso, ele conta com a parceria das “[...] secretarias de Infraestrutura e Serviços Urbanos, Saúde, Mobilidade e Controle Urbano, Planejamento e Gestão, Emlurb, URB e Defesa Civil, além da iniciativa privada e organizações sociais.” (Recife, 2016).

Já o mais recente Programa de Encostas, lançado em 2022, tem como objetivo substituir lonas plásticas por muros de arrimos e telas argamassadas, a fim de estabilizar as encostas das localidades do Recife. O programa foi lançado um mês antes dos deslizamentos causados pela chuva de maio. Após as tragédias, a Prefeitura do Recife anunciou o Programa de Requalificação Resiliência Urbana em Áreas de Vulnerabilidade Socioambiental, também chamado de ProMorar. De acordo com o site oficial do ProMorar,

O Programa de Requalificação e Resiliência Urbana em Áreas de Vulnerabilidade Socioambiental – ProMorar Recife vai muito além de infraestrutura. Adotando uma metodologia participativa, o Programa une a requalificação, a resiliência e a inovação para transformar a vida dos cidadãos e cidadãs recifenses. As chuvas intensas em maio de 2022 evidenciaram a necessidade de intensificar medidas de prevenção e a capacidade de adaptação das estruturas urbanas na capital pernambucana em eventos climáticos extremos. (Recife, 2022)

Desse modo, o programa está em processo de consulta pública e ainda não iniciou as suas atividades, mas segundo informações do site, os resultados esperados evidenciam o atendimento a cerca de 40 comunidades a partir da realocação, ampliação de acesso aos serviços públicos, reduzindo o déficit habitacional no município e os impactos pluviais que causam deslizamentos de barreiras.

Considerações Finais

A vulnerabilidade socioambiental diz respeito à falta de recursos de um determinado grupo social para reagir e se adaptar aos riscos ambientais (Esteves, 2011). Por isso, a atuação da Prefeitura do Recife, ao lado de órgãos e secretarias municipais a partir de políticas sociais é essencial para dirimir a desigualdade social, o déficit habitacional e os riscos que assolam os bairros do Recife.

CARVALHO, T.; MACHADO, M. O fantasma da cheia de 1975 desliza em 2022: políticas públicas para a gestão de riscos socioambientais em Recife. Revista Rural e Urbano, v.9, n.1, 2024. p. 22-39.

Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Mesmo assim, como destacado por Santana (2019), Fernandes (2007) e Teixeira (2002), há uma intencionalidade política por trás das políticas públicas, as quais visam atender interesses das classes dominantes. No caso das políticas habitacionais do século XX, constatou-se o interesse e objetivo em direcionar a população pobre para as áreas de planície dos morros, o que impulsionou a ocupação das áreas ao seu redor, deixando livre a área plana da cidade.

A cheia de 1975 é considerada a maior tragédia do Estado de Pernambuco, contabilizando mais de 100 mortos. Ela também ficou marcada pela construção de barragens como Carpina, Goitá e Jacuzinho. Na época, o país ainda passava pela Ditadura Militar e não havia investimento em política de desenvolvimento urbano. Com a redemocratização do país e a Constituição de 1988, a política urbana se tornou responsabilidade dos municípios, fomentado pelo plano diretor.

Verificou-se que embora não haja riscos de enchentes como no século passado, os deslizamentos de barreiras constantes nos morros do Recife têm causado vítimas, como apontam os acontecimentos de maio de 2022, o qual ultrapassou o número de mortos da enchente de 75. Mesmo assim, programas para a prevenção e mitigação dos riscos surgem para trazer melhorias nas condições de vida das comunidades dos morros. Para isso, são necessárias ações integradas com secretarias e órgãos, assim como mostram os resultados positivos do antigo Programa Guarda-Chuva.

Desse modo, espera-se que o atual programa de maior investimento, ProMorar, alcance os seus resultados de modo que não seja apenas por interesse político, mas para garantir a segurança e pertencimento não só das comunidades residentes dos morros, mas toda a população que vive em situação de vulnerabilidade socioambiental.

Referências

ALHEIROS, Margareth Mascarenhas (et al). **Guia de Ocupação dos Morros:** Região Metropolitana do Recife. Recife: Ensol, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Nº 974, de 1975.** Dispõe sobre a execução prioritária de obras para controle de cheias no Vale do Rio Capibaribe, no Estado de Pernambuco. Brasília: Câmara dos Deputados, 1975. Disponível em: <encurtador.com.br/kvAIZ>. Acesso em: 10 de jan. de 2023.

CARVALHO, T.; MACHADO, M. O fantasma da cheia de 1975 desliza em 2022: políticas públicas para a gestão de riscos socioambientais em Recife. Revista Rural e Urbano, v.9, n.1, 2024. p. 22-39.

Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional no 105/2019. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2020.

BRASIL. **Programa Complementar de Controle de Enchentes da Bacia do Rio Capibaribe, maio de 1980**. Recife: 1980.

CARVALHO, Celso; GALVÃO, Thiago. Prevenção de Riscos de Deslizamentos em Encostas em Áreas Urbanas. IN: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro Henrique; LIMA NETO, Vicente Correia. **Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários**: estudos de caso brasileiros. Brasília: IPEA, 2016.

CHEIA, angústia e morte no Recife. **Diário de Pernambuco**. Recife, 18 jul. 1975, Primeiro Caderno, p. 1.

DECRETADA calamidade pública. **Diário de Pernambuco**. Recife, 20 jul. 1975, Primeiro Caderno, p. 1.

ESPAÇOS de convivência. **Mais Vidas nos Morros**. Recife: 2016. Disponível em: <<https://maisvidanosmorros.recife.pe.gov.br/espacos-de-convivencia/>> Acesso em: 10 de fev. de 2023

ESTEVES, C. J. O. **Risco e vulnerabilidade socioambiental**: aspectos conceituais. Cad. IPARDES, Curitiba. v. 1, n. 2, p. 62-79, jul./dez. 2011. Disponível em: <<https://ipardes.emnuvens.com.br/cadernoipardes/article/view/421/353>> Acesso em: 10 de jan. de 2023.

FERNANDES, Antônio Sérgio A. Políticas Públicas: Definição, Evolução e o Caso Brasileiro na política social. In: DANTAS, Humberto; JÚNIOR Martins, José Paulo (Org.). **Introdução à Política Brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007.

FONSECA, Homero. **Tapacurá**: viagem ao planeta dos boatos. Recife: Cepe, 2015.

GEISEL anuncia vinda ao Recife. **Diário de Pernambuco**. Recife, 22 jul. 1975, Primeiro Caderno, p. 1.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2010**. Recife: IBGE, 2010.

MACÁRIO, Nina. **Experiência da Cidade do Recife na Gestão de Risco de Deslizamentos de Encostas através da Coordenadoria de Defesa Civil - Programa Guarda Chuva**. Recife: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2011. Disponível em:

CARVALHO, T.; MACHADO, M. O fantasma da cheia de 1975 desliza em 2022: políticas públicas para a gestão de riscos socioambientais em Recife. *Revista Rural e Urbano*, v.9, n.1, 2024. p. 22-39.

<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PrevencaoErradicacao/Gest_Riscos_Recife_Programa_Guarda_Chuva.pdf>. Acesso em: 10 de jan. de 2023.

MARANDOLA JR., E.; HOGAN, D. J. **As dimensões da vulnerabilidade**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo: Fundação SEADE, v.20, n.1, p.33-43, jan./mar. 2006. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01_03.pdf> Acesso em: 10 de jan. de 2023.

MARANDOLA JR., E.; HOGAN, D. J.. **Natural hazards**: o estudo geográfico dos riscos e perigos. Ambiente & Sociedade, Campinas: UNICAMP/NEPAM, v.7, n.2, p.95-109, jul./dez, 2004. Disponível em:<<https://www.scielo.br/j/asoc/a/jY8HBwMg4rJJP49Z6zH9RdJ/?lang=pt&format=pdf>> Acesso em: 10 de jan. de 2023.

MEDIDAS para recuperação saem hoje. **Diário de Pernambuco**. Recife, 23 jul. 1975, Primeiro Caderno, p. 1.

OPERAÇÃO Inverno. **Prefeitura do Recife**. Recife, [sd]. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/pagina/operacao-inverno>> Acesso em: 23 de mar. de 2023.

PREFEITO lança programa de convivência Mais Vida nos Morros. **Prefeitura do Recife**. Recife: 2016. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/15/04/2016/prefeito-lanca-programa-de-convivencia-mais-vida-nos-morros>> Acesso em: 28 de jan. de 2023.

PREFEITURA do Recife conquista prêmio mundial da ONU para habitação sustentável. **Prefeitura do Recife**. Recife: 2022. Disponível em: <<https://shre.ink/khvR>> Acesso em: 17 de jan. de 2023.

RECIFE, Prefeitura Municipal do. Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. Secretaria Executiva de Defesa Civil. **Análise de Riscos e Vulnerabilidades Climáticas e Estratégia de Adaptação do Município do Recife - PE**. Recife, 2019.

SANTANA, John Kennedy Ribeiro de. **Análise Evolutiva da Ocupação dos Morros da Cidade do Recife**. In: Simpósio Nacional de Geografia Urbana, XVI. Anais SIMPURB XVI: Vitória, 2019.

SANTOS, Gabriel dos. CHUVA: Tragédia de 2022 já é o maior desastre do século XXI no Grande Recife. **Rádio Jornal**, Recife: 30 de maio de 2022. Disponível em: <<https://shre.ink/khdW>>. Acesso em: 20 de fev. de 2023.

SOBRE o ProMorar. **ProMorar**. Recife, 2022. Disponível em: <<https://promorar.recife.pe.gov.br/>> Acesso em: 23 de mar. de 2023.

CARVALHO, T.; MACHADO, M. O fantasma da cheia de 1975 desliza em 2022: políticas públicas para a gestão de riscos socioambientais em Recife. *Revista Rural e Urbano*, v.9, n.1, 2024. p. 22-39.

TEIXEIRA, Elenaldo C. **O papel das Políticas Públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Cadernos da AATR, Bahia: 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf> Acesso em: 27 de dez. de 2022.

ZANELLA, Maria Elisa; OLÍMPIO, João Luís Sampaio: Impactos Pluviais, Risco e Vulnerabilidade em Fortaleza-CE. In: MENDONÇA, Francisco de Assis (Org.). **Riscos climáticos: vulnerabilidades e resiliência ambiental.** Jundiaí, Paco Editorial: 2017. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/read/405790221/Riscos-climaticos-Vulnerabilidades-e-resiliencia-associados>> Acesso em: 09 de jan. de 2023.

CARVALHO, T.; MACHADO, M. O fantasma da cheia de 1975 desliza em 2022: políticas públicas para a gestão de riscos socioambientais em Recife. Revista Rural e Urbano, v.9, n.1, 2024. p. 22-39.

Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>