



II Congresso Brasileiro de Redução de Riscos e Desastres:

Rio de Janeiro, RJ, Brasil – 11 a 14 de Outubro de 2017

APLICAÇÃO DO ORÇAMENTO FEDERAL EM PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL SOB A ÓTICA DA GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES, NO PERÍODO DE 2012 A 2016.

Cleyton Cruz do Espirito Santo

Universidade Federal Fluminense (UFF), cleyton04@hotmail.com

RESUMO

A efetiva gestão na aplicação e maiores aportes de recursos públicos em Proteção e Defesa Civil são fatores fundamentais para a redução das ocorrências e dos impactos negativos decorrentes dos fenômenos adversos dos desastres. Este trabalho avaliou a evolução dos gastos públicos federais no período de 2012 a 2016, dando ênfase para a pasta governamental do Ministério da Integração Nacional no Programa Orçamentário 2040- Gestão de Riscos e Respostas a Desastres. Foram utilizados dados fornecidos pelo Portal da Transparência do governo federal e da plataforma “Siga Brasil” hospedada no site do Senado Federal. Observou-se que o Programa 2040 apesar de desburocratizar e acelerar a análise de propostas apresentadas pelos entes federativos, não mais permite ponderar detalhadamente quais os recursos utilizados na prevenção ou resposta e reconstrução como era antes de 2012, quando ainda vigentes os Programas 1027 e 1029. As ferramentas disponíveis no Portal da Transparência ou na plataforma “Siga Brasil” também não permitem especificação de quais ações são de caráter preventivo e quais são de resposta e reconstrução. Nos últimos anos, verificou-se ainda uma queda de investimentos do governo federal no Ministério da Integração Nacional, além de que essa pasta aplicou somente 53 % dos recursos disponíveis. Destaca-se a importância de maior implementação de políticas públicas que fortaleçam ações de prevenção para tornar as cidades e comunidades resilientes de modo a otimizar a aplicação dos recursos públicos, que são escassos, pois a gestão do risco é o principal escopo da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Marco de Sendai.

Palavras chave: Desastres. Defesa Civil. Orçamento Público.



II Congresso Brasileiro de Redução de Riscos e Desastres:

Rio de Janeiro, RJ, Brasil – 11 a 14 de Outubro de 2017

1 INTRODUÇÃO

A efetiva gestão na aplicação de recursos públicos e maiores aportes orçamentários em Proteção e Defesa Civil são fatores fundamentais para a redução das ocorrências e dos impactos negativos decorrentes dos fenômenos adversos qualificados como desastres, estes que, nos últimos anos, têm atingido o Brasil com maior frequência, intensidade e magnitude (PINHEIRO, 2015; ALVES, 2016; UFRGS, 2016).

O gerenciamento das ações de Proteção e Defesa Civil é realizado através de um ciclo estratégico que permite uma atuação do poder público, de forma multissetorial nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), em conjunto com a participação ativa e articulada da comunidade (UNISDR, 2009; BRASIL, 2012; ALVES, 2016).

No Brasil, especialmente após a grande enchente de Santa Catarina (2008), do desastre da região serrana do Rio de Janeiro (2011), das recorrentes secas do Nordeste e buscando alinhamento com o principal referencial internacional da época, o *Marco de Ação de Hyogo* (vigência 2005-2015), concluiu-se que era preciso a existência de um instrumento sólido que abordasse o assunto com a devida envergadura. Nesse cenário, a Lei Federal nº 12.608/2012 instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDC), atualmente a principal legislação temática vigente no país (BRASIL, 2012; UFRGS, 2016).

Por ocasião do fim da vigência do *Marco de Hyogo*, foi formulado e assinado pela maioria dos países integrantes da ONU (inclusive o Brasil) o *Marco de Sendai* como o novo instrumento para RRD (Redução de Risco de Desastres) para o período 2015-2030 e, com o objetivo de aumentar a resiliência das comunidades afetadas e fortalecer a capacidade de reação, estabeleceu quatro metas prioritárias, quais sejam: 1) compreensão do risco de desastres; 2) fortalecimento da governança do risco de desastres para gerenciar o risco de desastres; 3) investir na redução do risco de desastres para a resiliência; e 4) aumentar a preparação para desastres para uma resposta eficaz e para "Reconstruir Melhor" em recuperação, reabilitação e reconstrução. Giza-se que a prioridade de nº 03 claramente enfatizou a necessidade de investimentos para a gestão do risco de desastres (ONU, 2015).

Por sua vez, o orçamento público é um documento legal que contém previsão de receitas e fixação de despesas a serem realizadas em determinado exercício pelo governo e que, no caso brasileiro, compreendem a elaboração e a execução de três leis básicas: o Plano Plurianual- PPA (planejamento estratégico), a Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO (planejamento tático) e a Lei Orçamentária Anual- LOA (planejamento operacional) que em conjunto materializam o planejamento e a execução das políticas públicas de cada ente da Federação. Os princípios básicos para elaboração e controle orçamentários também são definidos pela Constituição Federal, por meio da Lei Federal nº 4.320/64 (trata das normas gerais de Direito Financeiro) e também pela Lei de Responsabilidade Fiscal (ALBUQUERQUE *et al.*, 2008; ABRAHAM, 2013).

A seu turno, o Ministério da Integração Nacional, criado em 1999, atualmente é a pasta do governo federal com competência, dentre outras, sobre a Defesa Civil a nível nacional e onde concentram-se a maior parte dos recursos públicos do Programa Temático 2040- Gestão de Riscos e Respostas a Desastres (BRASIL, 2012; PINHEIRO, 2015).

Diante desse contexto, enuncia-se a questão que norteará o desenvolvimento do estudo: pelo Programa orçamentário federal 2040- Gestão de Riscos e Respostas a Desastres- é possível identificar quais ações e aferir o *quantum* foi investido em prevenção e também em resposta e recuperação de desastres no período de 2012 a 2016?

Dessa forma, o presente trabalho, considerando a aplicação de recursos públicos federais em Proteção e Defesa Civil, buscou avaliar como tem sido a evolução dos gastos públicos no período de 2012 a 2016, com base nos dados fornecidos pelo Portal da Transparência do governo federal e da plataforma "Siga Brasil" hospedada no site do Senado Federal, dando ênfase para a pasta governamental do Ministério da Integração Nacional no Programa Orçamentário 2040- Gestão de Riscos e Respostas a Desastres.

2 METODOLOGIA

Utilizou-se neste trabalho de pesquisa bibliográfica, documental e exploratória. Os dados são provenientes do Portal da Transparência do governo federal, ferramenta criada em 2004, por iniciativa da então Controladoria-Geral da União (CGU), para aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar. Foram também empregados dados extraídos da plataforma “Siga Brasil”, que é hospedada no site do Senado Federal, sendo um sistema de informações sobre orçamento público federal que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Assim, foi escolhido como marco inicial da análise o ano de 2012, que coincide com a entrada em vigor da PNPDC. O marco final da análise foi o ano de 2016 por ser o último ano completo de exercício financeiro, este que tem duração de doze meses e coincide com o ano civil, conforme disposto no art. 34 da Lei Federal nº 4.320/64.

Foi dado especial destaque para os valores dos gastos públicos no Ministério da Integração Nacional, pasta do governo federal com competência, dentre outras, sobre Proteção e Defesa Civil a nível nacional e onde concentram-se a maior parte dos recursos do Programa Temático 2040; dentro da estrutura Ministerial abrange a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - SEDEC, representante do órgão central do SINPDEC (Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil) previsto na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDC) como responsável por coordenar as ações em todo o território nacional. Nesse sentido, verifica-se que os objetivos do Programa 2040, sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, são os seguintes: “objetivo 0587” - expandir o mapeamento de áreas de risco com foco em municípios recorrentemente afetados por inundações, enxurradas e deslizamentos, para orientar as ações de defesa civil; “objetivo 0172” - Induzir a atuação em rede dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa Civil em apoio às ações de defesa civil, em âmbito nacional e internacional, visando a prevenção de desastres; “objetivo 0174” - promover ações de pronta resposta e reconstrução de forma a restabelecer a ordem pública e a segurança da população em situações de desastre em âmbito nacional e internacional; e “objetivo 0169” - promover a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas, deslizamentos e seca, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estrutura. Esses quatro objetivos são subdivididos em ações, as quais não serão detalhadas neste trabalho.

Na análise extraída do Portal da Transparência, considerando os programas 1027, 1029 e 2040, nos respectivos exercícios financeiros, foram consideradas inicialmente duas variáveis de modalidade de aplicação de recursos da União: 1) Transferência de Recursos; e 2) Gastos Diretos. Numa análise posterior foram consideradas as variáveis: orçamento atual, valor liquidado e valor pago.

Com relação as variáveis independentes, tratadas na análise do órgão *Ministério da Integração Nacional* e obtidos da plataforma “Siga Brasil”, foram consideradas seis variáveis referentes a dimensão orçamentária, listadas a seguir: 1) Dotação inicial na LOA; 2) Valor autorizado no exercício financeiro; 3) Valor empenhado; 4) Valor liquidado; 5) Valor pago; e 6) Restos a Pagar (RP) pago.

Todos os dados extraídos foram trabalhados no programa Microsoft Excel.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Tratando-se de orçamento público, para um determinado exercício financeiro são previstas as receitas e fixadas as despesas, estas entendidas como o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade. O desembolso realizado pelo governo pode ser caracterizado em: orçamentário e extraorçamentário. A primeira tipificação está incluída na Lei Orçamentária Anual, e ainda as provenientes dos créditos adicionais abertos durante o exercício financeiro. A segunda classificação é aquela que não consta na LOA, compreendendo as diversas saídas de numerários, decorrentes do pagamento ou recolhimento de: depósitos, cauções, pagamentos de restos a pagar, resgate (pagamento) de operações de crédito por antecipação da receita, quaisquer saídas para pagamentos das entradas de recursos transitórias, entre outras (BRASIL, 1964; ALBUQUERQUE *et al.*, 2008; ABRAHAM, 2013).

Doutro prisma, uma vez concretizado o risco e materializado o desastre, por atingir localidades específicas, evidente que atenção inicial é dos governos municipais. No entanto, isso não ocorre de maneira isolada. Os efeitos negativos (danos e prejuízos) devem ser combatidos (resposta e recuperação) pelos três entes da federação, de acordo com o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Mas, não só os efeitos, como também a prevenção, mitigação e preparação- gestão de risco de desastres (art. 3º da PNPDC), pois o desastre é um distúrbio significativo no funcionamento de uma comunidade ou sociedade, envolvendo perdas humanas, materiais, econômicas ou ambientais generalizadas, que excedem a capacidade da comunidade ou sociedade de se recuperar usando recursos próprios (UNISDR,2009; BRASIL, 2012; PINHEIRO, 2015).

No orçamento público federal, considerando as competências definidas na legislação vigente, as ações de Proteção e Defesa Civil encontravam-se discriminadas em dois programas distintos, ambos sob responsabilidade do órgão orçamentário Ministério da Integração Nacional (código 53101), a saber: o programa orçamentário de código **1027 – Prevenção e Preparação para Desastres**, que tinha por objetivo, conforme seu descritor, *“prevenir danos e prejuízos provocados por desastres naturais e antropogênicos”*; e o de código **1029 – Resposta aos Desastres e Reconstrução**, cujo objetivo era o de *“promover o socorro e a assistência às pessoas afetadas por desastres, o restabelecimento das atividades essenciais e a recuperação dos danos causados, especialmente nos casos de situação de emergência e estado de calamidade pública reconhecidos pelo governo federal”*.

Com a edição do PPA 2012-2015, a estrutura programática da despesa pública foi redesenhada e adquiriu um novo formato, o que implicou na extinção dos programas 1027 e 1029, que deram lugar ao Programa Temático **2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres** (criado em 2012, após ser sancionada a Lei Federal nº 12.608/2012, que integrou as ações de prevenção com as ações de resposta e reconstrução), agora dividido em 06(seis) objetivos, cada qual com um órgão responsável, quais sejam: Ministérios da Integração Nacional; das Cidades; da Ciência, Tecnologia e Inovação; e das Minas e Energia, todos eles incumbidos no alcance dos objetivos programáticos pré-definidos. De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (2016) a iniciativa de criação desse Programa decorreu do excesso de burocracia no Sistema Nacional de Defesa Civil; das dificuldades técnicas de elaboração de projetos (grande parte das propostas municipais apresentadas para acessar os recursos federais para ações preventivas não foi aprovada pela União); da demora de meses nas análises de Propostas apresentadas pelos Municípios; e dos valores elevados nas contrapartidas municipais dos convênios que seriam firmados pela União.

Assim, a partir da LOA edição 2012, não houve mais aporte orçamentário nos programas 1027, nem 1029. Nesse mesmo ano, ao final da execução financeira foram ainda realizados pagamentos nesses programas decorrentes de créditos adicionais, nos valores de R\$ 957.121,65 (novecentos e cinquenta e sete mil, cento e vinte e um reais e sessenta e cinco centavos) e R\$ 202.861.298,37(duzentos e dois milhões, oitocentos e sessenta e um mil, duzentos e noventa e oito reais e trinta e sete centavos), respectivamente, de acordo com dados extraídos do sistema “Siga Brasil” do SIAFI. Nos exercícios financeiros de 2012 a 2016, nos desembolsos por Programa Temático, também constam pagamentos de despesas nesses programas, tanto na modalidade **Transferência de Recursos** (aqueles transferidos da União para estados, municípios e Distrito Federal) quanto em **Gastos Diretos** (despesas com aquisição e contratação de obras e compras governamentais, diárias pagas, cartões de pagamento do governo federal, dentre outros, realizados pelos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal). Logo, infere-se que os valores constantes nesses programas no Portal da Transparência, pós 2012, são despesas de caráter extraorçamentário da espécie “Restos a Pagar” (RP) (Tabelas 1 e 2).

Nesse contexto, quanto ao Programa 1027, observou-se que o ano de 2013 foi aquele onde o governo federal desembolsou mais recursos para pagamento de “Restos a Pagar” provenientes de “Transferências de Recursos”: 68.924.850,43 (sessenta e oito milhões, novecentos e vinte e quatro mil, oitocentos e cinquenta reais e quarenta e três centavos). Já na modalidade “Gastos Diretos”, 2012 foi ano que houve maior desembolso para quitação de RP: R\$ 16.276.202,60 (dezesesseis milhões, duzentos e setenta e seis mil, duzentos e dois reais e sessenta centavos). Somados os valores de gastos públicos federais nessas duas modalidades, ao final do período considerado, foram pagos R\$ 242.132.350,44 (duzentos e quarenta e dois milhões, cento e trinta e dois mil, trezentos e cinquenta reais e quarenta e quatro centavos) (Tabela 1).

Tabela 01: Restos a Pagar pagos no Programa 1027- Prevenção e Preparação para Desastres. R\$ 1,00.

Exercício	Transferência de Recursos	Gastos Diretos	TOTAL
2012	68.924.850,43	16.276.202,60	85.201.053,03
2013	91.339.348,37	1.063.462,29	92.402.810,66
2014	16.903.329,94	3.366.659,74	20.269.989,68
2015	33.066.330,12	692.969,80	33.759.299,92
2016	10.488.532,46	10.664,69	10.499.197,15
TOTAL	220.722.391,32	21.409.959,12	242.132.350,44

Fonte: Portal da Transparência do governo federal

No que tange ao Programa 1029, verificou-se em 2012 foi o ano em que o governo federal mais desembolsou recursos para pagamento de “Restos a Pagar”, tanto provenientes de “Transferências de Recursos”: R\$ 349.223.850,88 (trezentos e quarenta e nove milhões, duzentos e vinte e três mil, oitocentos e cinquenta reais e oitenta e oito centavos), quanto de “Gastos Diretos”: R\$ 155.025.750,32 (cento e cinquenta e cinco milhões, vinte e cinco mil, setecentos e cinquenta reais e trinta e dois centavos). Nessas modalidades foram pagos R\$ 677.004.083,91 (seiscentos e setenta e sete milhões, quatro mil, oitenta e três reais e noventa e um centavos) de exercícios anteriores, no período de 2012 a 2016 (Tabela 2).

Tabela 02: Restos a Pagar pagos no Programa 1029- Resposta aos Desastres e Reconstrução. R\$ 1,00.

Exercício	Transferência de Recursos	Gastos Diretos	TOTAL
2012	349.223.850,88	155.025.750,32	504.249.601,20
2013	75.935.490,45	12.460.043,18	88.395.533,63
2014	50.282.389,37	2.288.858,73	52.571.248,10
2015	25.270.205,00	1.480.296,54	26.750.501,54
2016	4.670.800,51	366.398,93	5.037.199,44
TOTAL	505.382.736,21	171.621.347,70	677.004.083,91

Fonte: Portal da Transparência do governo federal

Com relação ao Programa 2040- Gestão de Risco e Respostas a Desastres, quanto aos valores dos recursos públicos aplicados e publicados no Portal da Transparência do governo federal, nas modalidades “Transferências de Recursos e Gastos Diretos da União”, a partir de 2012 (ano da entrada em vigor da PNPDC e início da vigência do Programa) até 2016, observou-se que 2013 foi o ano em que mais houve gastos com Transferência de Recursos da União para os entes federativos, enquanto que na modalidade Gastos Diretos, o ano de 2014 foi aquele que teve maior investimento governamental (Tabela 3).

Tabela 03: Recursos aplicados no Programa 2040- Gestão de Risco e Respostas a Desastres. R\$ 1,00.

Exercício	Transferência de Recursos	Gastos Diretos	TOTAL
2012	605.519.552,40	662.118.022,11	1.267.637.574,51
2013	1.180.156.965,76	1.917.849.982,01	3.098.006.947,77
2014	1.078.436.029,75	1.990.201.823,60	3.068.637.853,35
2015	702.178.723,43	1.065.887.905,47	1.768.066.628,90
2016	843.069.490,40	1.042.901.784,81	1.885.971.275,21
TOTAL	4.409.360.761,74	6.678.959.518,00	11.088.320.279,74

Fonte: Portal da Transparência do governo federal

Além disso, verificou-se que ao longo de 05 anos, a partir de 2012, foram aplicados o total de R\$ 11.088.320.279,74 (onze bilhões, oitenta e oito milhões, trezentos e vinte mil, duzentos e setenta e nove reais e setenta e quatro centavos) no Programa 2040 nos diversos Ministérios que o abarcam (Tabela 03). Constatou-se também uma grande dificuldade de clareza e distinção das informações, pois a ferramenta de consulta não mais permite analisar, de forma objetiva e direta, o *quantum* de recursos utilizados especificamente em prevenção,

mitigação e preparação (etapas pré-desastre- gestão de riscos) e também em resposta e recuperação (pós desastre- gerenciamento do desastre), pois o montante informado é genérico e não mais apresenta detalhamento como antes de 2012, quando da vigência dos Programas 1027 (Prevenção e Preparação para Desastres) e 1029 (Resposta aos Desastres e Reconstrução). Para tanto, seria necessária uma análise pormenorizada por ações, mas que não estão classificadas de acordo com o ciclo (pré ou pós desastre), tampouco individualizadas por órgão e nem mesmo o Portal oferece essa alternativa.

Em sede de estágios da despesa pública, preliminarmente é necessário que sejam devidamente **fixadas e autorizadas** na Lei Orçamentária Anual, ressalvadas as despesas extraorçamentárias. Estando autorizada a despesa é possível realizar o procedimento legal para que possa ser efetivamente executada, por meio da programação, que engloba cronograma de desembolso e a programação financeira. O **empenho**, primeiro das três etapas da execução orçamentária, é o ato emanado de autoridade competente que cria o compromisso, por parte do poder público, de se reservar um determinado recurso para cobrir despesas com aquisição de bens ou serviços prestados, cujo objetivo é garantir a solvência e o equilíbrio financeiro orçamentário. O segundo estágio da despesa pública é a **liquidação**, que é a verificação de que o bem ou serviço foi entregue ou prestado de acordo com as quantidades e características constantes na Nota de Empenho. Isso ocorre através do reconhecimento por parte de funcionário competente que atesta o recebimento do material ou a prestação do serviço correspondente. A última etapa da despesa é o **pagamento**, ato pelo qual se extingue o débito ou obrigação do poder público com algum credor por meio da disponibilização do crédito por meio de crédito em conta bancária ou cheque nominal (BRASIL, 1964; ALBUQUERQUE *et al.*, 2008; ABRAHAM, 2013).

Ressalta-se que os créditos inicialmente previstos na LOA poder ser alterados ao longo do ano, seja via créditos adicionais (extraordinários, especiais e suplementares) ou via dotações canceladas, implicando, ao final, num valor total autorizado. Já os **Restos a Pagar**, correspondem a valores que foram empenhados em um exercício financeiro, mas não foram inteiramente pagos, seja porque não foi concluída a obrigação, seja porque não houve a liquidação (BRASIL, 1964; ALBUQUERQUE *et al.*, 2008; ABRAHAM, 2013).

Desta feita, no que tange ao ajuste da tabela considerando exclusivamente os valores relativos ao Ministério da Integração Nacional, considerando as variáveis: dotação inicial na LOA, valor autorizado no exercício financeiro, valor empenhado, valor liquidado, valor pago e Restos a Pagar (RP) pago, constatou-se na Lei Orçamentária Anual do ano de 2014 teve maior previsão de recursos no Programa 2040: R\$ 913.178.587 (novecentos e treze milhões, cento e setenta e oito mil, quinhentos e oitenta e sete reais). Considerando o valor total autorizado pelo Poder Executivo Federal (créditos adicionais e via dotações canceladas), 2013 teve o maior aporte: R\$ 4.604.979.506 (quatro bilhões, seiscentos e quatro milhões, novecentos e setenta e nove mil e quinhentos e seis reais). No período, 2012 não registrou pagamento de Restos a Pagar, por ser o ano inicial de vigência desse Programa, bem como em 2016 (nesse caso, a plataforma “Siga Brasil” não ofertou subsídios para verificação do porquê) (Tabela 04).

Tabela 04: Execução Orçamentária do Programa 2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres - no órgão orçamentário Ministério da Integração Nacional. R\$ 1,00.

Exercício	Dotação Inicial	Valor Autorizado	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago	RP Pago
2012	701.808.186	2.838.605.581	1.610.931.072	1.024.203.864	942.449.514	0
2013	731.023.185	4.604.979.506	2.744.666.040	2.007.419.796	1.958.434.696	380.847.490
2014	913.178.587	2.899.626.170	1.772.802.919	1.440.379.696	1.418.932.092	536.493.695
2015	585.000.418	2.007.693.529	1.425.423.598	1.050.844.620	1.010.200.601	234.202.176
2016	151.021.607	1.581.737.680	1.435.711.229	909.686.399	895.085.148	0
TOTAL	3.082.031.983	13.932.642.466	8.989.534.858	6.432.534.375	6.225.102.051	1.151.543.361

Fonte: SIAFI – dados extraídos do sistema Siga Brasil

Ao analisar-se a Tabela 05 que também trata da execução orçamentária do Ministério da Integração Nacional, tendo por fonte o Portal da Transparência do governo federal, verificou-se que há divergência de valores com os dados extraídos do sistema “Siga Brasil” (Tabela 06), tanto em termos de valores liquidados, quanto de orçamento atual ou autorizado. Os valores declarados como efetivamente pagos em ambas as tabelas foram coincidentes, com pequenas divergências em termos de arredondamento decimal. Essa diferença entre os valores empenhados e aqueles efetivamente pagos (Tabelas 04 e 05) pode indicar a falta ou apresentação inadequada de projetos por parte dos entes atingidos. De acordo com Pinheiro (2015) os municípios, especialmente os mais pobres, não dispõem capacidade técnica ou de pessoal para apresentar projetos que possam ser aprovados pelo governo federal e outros tantos apresentam problemas nas prestações de contas dos recursos transferidos da União, o que, de alguma forma, inviabiliza novos repasses.

Tabela 05: Execução Orçamentária do Programa 2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres - no Ministério da Integração Nacional em valores e termos percentuais. R\$ 1,00.

Exercício	Orçamento Atual	Valor Liquidado	Valor pago
2012	1.590.492.470,83	1.593.350.358,89	942.449.514,45
2013	2.640.352.961,56	2.737.798.077,72	1.958.334.695,69
2014	1.028.609.515,24	1.768.099.650,47	1.418.932.091,94
2015	1.396.091.907,27	1.421.558.583,47	1.010.200.601,12
2016	725.687.241,81	1.434.767.125,02	895.085.148,24
TOTAL	7.381.234.096,71	8.955.573.795,57	6.225.002.051,44

Fonte: Portal da Transparência do governo federal

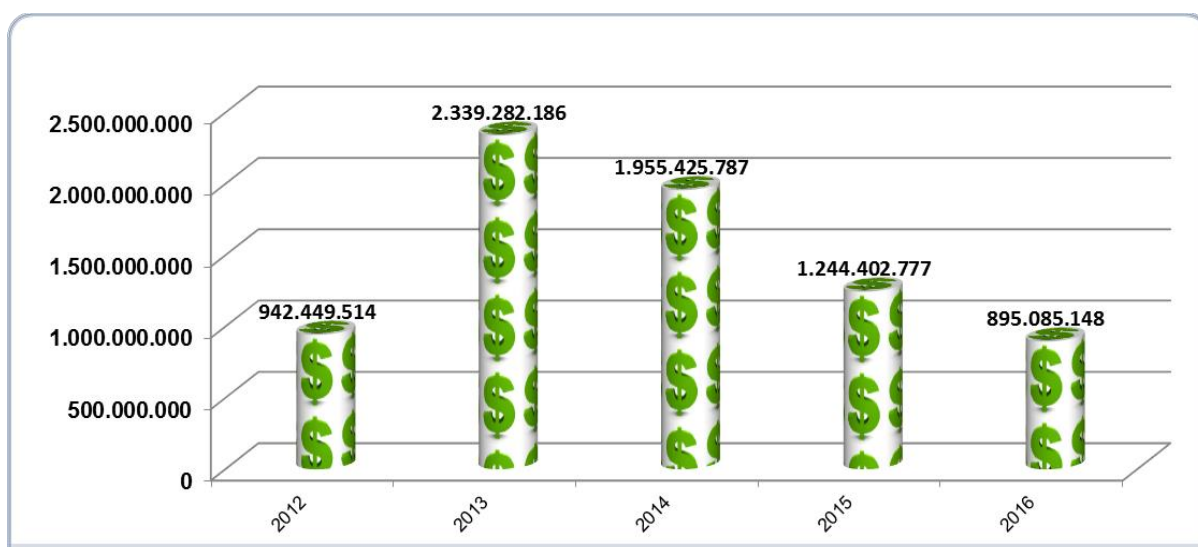
Considerando o desembolso total dos recursos que saíram da União por exercício financeiro, representados pelos valores efetivamente pagos somados ao Restos a Pagar pagos, ao longo de 05 anos, foi registrado o montante de R\$ 7.376.645.412 (sete bilhões, trezentos e setenta e seis milhões, seiscentos e quarenta e cinco mil, quatrocentos e doze reais). Além disso, tendo por referencial o início da vigência do Programa 2040, no ano de 2012, verificou-se que o valor do desembolso foi 148 % maior no ano de 2013, 107 % maior em 2014, 32% maior em 2015 e 5% menor em 2016 (Tabela 06). Essa evolução fica melhor representada no Gráfico 01.

Tabela 06: Valores desembolsados no Programa 2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres - no órgão orçamentário Ministério da Integração Nacional. R\$ 1,00.

Exercício	Valor Pago	RP Pago	TOTAL	% de desembolso
2012	942.449.514	0	942.449.514	100%
2013	1.958.434.696	380.847.490	2.339.282.186	248%
2014	1.418.932.092	536.493.695	1.955.425.787	207%
2015	1.010.200.601	234.202.176	1.244.402.777	132%
2016	895.085.148	0	895.085.148	95%
TOTAL	6.225.102.051	1.151.543.361	7.376.645.412	-

Fonte: SIAFI – dados extraídos do sistema Siga Brasil

Gráfico 01: Valores Pagos e Restos a Pagar Pagos no Programa 2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres - no órgão orçamentário Ministério da Integração Nacional, por exercício financeiro. R\$ 1,00



Fonte: SIAFI – dados extraídos do sistema Siga Brasil

Ao confrontar todos esses dados com os preceitos das legislações nacional e internacional vigentes, constata-se que durante décadas, a prioridade de investimento em Defesa Civil foi nas etapas de resposta e recuperação no intuito de buscar efetividade no gerenciamento dos locais atingidos por desastres. Especialmente após a *I Conferência Mundial para Redução de Desastres*, em Yokohama na década de 1990, e do *Protocolo de Hyogo*, 2005, verificou-se um direcionamento das políticas de redução de desastres e, por conseguinte, uma transição para mudança de paradigmas com estudos e esforços, a partir de então, mais voltados para a gestão de riscos, em que era imprescindível aplicação de recursos com o fito de aumentar a resiliência das nações e comunidades diante de desastres (PINHEIRO, 2015; UFRGS, 2016, CNM, 2016).

Hodiernamente no Brasil, conforme o art. 4º, inc. “III” da Lei Federal nº 12.608/2012, umas das diretrizes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil é dar prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastre; nos últimos anos, entretanto, os dados extraídos revelaram que o investimento por parte da União, apesar de um aumento em 2013, diminuiu ano após ano e pode implicar no aumento dos danos e prejuízos causados por desastres, uma vez que a vulnerabilidade das áreas afetadas não passaram por ações de prevenção que poderiam ter amenizado ou evitado os efeitos causados pelo eventos adversos. (BRASIL, 2012; Gráfico 01).

Além disso, o Brasil, enquanto signatário do *Marco de Ação de Sendai*, tem por dever cumprir as prioridades acordadas e a de nº 03 estabelece a “necessidade de investir na redução do risco de desastres para a resiliência”. No detalhamento o Marco de Sendai destaca o tema e consignou que:

Investimento público e privado na prevenção e na redução de riscos de desastres através de medidas estruturais e não estruturais é essencial para melhorar a resiliência econômica, social, cultural e de saúde de pessoas, comunidades, países e

ativos, bem como do meio ambiente. Esses podem ser fatores de estímulo para inovação, crescimento e criação de empregos. Tais medidas são custo-eficientes e fundamentais para salvar vidas, prevenir e reduzir perdas e garantir a recuperação e reabilitação eficaz. (Prioridade 3, item 29, ONU, 2015)

Destaca-se ainda que no ano anterior ao início da vigência da PNPDC, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a efetuar estudos e apresentar propostas em relação às medidas preventivas e saneadoras diante de catástrofes, em relatório publicado em novembro 2011, fez a seguinte análise da execução da Lei Orçamentária na Política de Defesa Civil (BRASIL,2011):

[...] O Poder Executivo Federal adota a estratégia de utilizar o crédito extraordinário, via medida provisória, para abastecer especialmente o programa de Resposta aos Desastres. Já o programa de Prevenção, que decorre de ações planejadas de intervenção, não recebe o devido aporte de recursos. A título de exemplo, ressalte-se que em 2010 foram destinados no Orçamento da União, para esses dois programas, o total de R\$ 3,17 bilhões (valores liquidados), sendo R\$ 2,89 bilhões para Resposta aos Desastres e apenas R\$ 280 milhões para a Prevenção. Desse montante destinado aos dois programas, tão somente R\$ 169 milhões foram alocados ao Orçamento no início do exercício financeiro e R\$ 3 bilhões foram acrescidos ao longo do ano, especialmente via créditos extraordinários. Essa situação revela fatos preocupantes acerca da execução da política de Defesa Civil. Fica evidenciado que o Governo Federal não se antecipa aos eventos climáticos danosos, mas apenas reage quando ocorre a tragédia. Mesmo nesses casos, o Governo Federal depende da edição de medidas provisórias para alocar recursos para o atendimento emergencial à população atingida por desastres, já que esses recursos não se acham reservados em programação orçamentária aprovada no início do exercício financeiro.

De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios- CNM (2016), entre 2005 a 2014, 98% do dinheiro gasto foi para ações emergenciais de resposta e de reconstrução. Este percentual é corroborado pelo número de decretações de anormalidade nesse período, totalizando 501, de acordo com o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID). No período de 2012 a 2016 esses números totalizaram 184 decretações, entre Situação de Emergência (SE) e Estado de Calamidade Pública (ECP), contrariando, assim, as diretrizes da PNPDC e prioridades do Marco de Sendai, onde boa parte destes recursos poderia ser economizado se houvesse mais investimentos em prevenção, mitigação e preparação.

Verificou-se ainda que, apesar de um aumento de investimentos do Ministério da Integração Nacional do ano de 2012 para 2013 no Programa 2040, a partir de então, os recursos distribuídos para estados e municípios ou por ações diretas da União, diminuíram consideravelmente ao ponto de 2016 ter recebido o menor aporte de gastos dos últimos 05 anos. Constatou-se também que, nesse intervalo, o Ministério da Integração Nacional teve aproximadamente 13,9 bilhões de reais do orçamento disponível para o programa de Gestão de Risco e Resposta a Desastres, mas aplicou somente 53 % dos recursos. Tudo isso contraria as diretrizes da PNPDC e prioridades do Marco de Sendai, ou seja, o orçamento federal não prioriza investimentos nessa área e os recursos empregados não se concentram na gestão de riscos de desastres.

4 CONCLUSÃO

No presente trabalho, pode-se concluir que o Programa 2040- Gestão de Riscos e Respostas a Desastres- apesar de desburocratizar e acelerar a análise de propostas apresentadas pelos entes federativos, não mais permite ponderar quais foram os recursos utilizados na prevenção, pois apenas informa o montante empregado em gestão de riscos e de respostas a desastres de uma maneira geral e não mais detalha como era antes de 2012. As ferramentas disponíveis no Portal da Transparência e na plataforma “Siga Brasil” também não permitem especificação de quais ações são de caráter preventivo e quais são de resposta e reconstrução. Verificou-se nos últimos anos uma queda de investimentos do governo federal no Ministério da Integração Nacional, além de que essa pasta aplicou somente 53 % dos recursos disponíveis, de modo que orçamento público federal não prioriza investimentos em Proteção e Defesa Civil, além que de que os recursos empregados não se concentram na gestão

de riscos de desastres. Em trabalhos futuros, é preciso analisar todas as ações que compõem o Programa Temático 2040, buscando quantificar todos os recursos despendidos pelo governo federal que impactam de forma direta ou indireta a prevenção de desastres naturais de modo a ter um diagnóstico mais preciso dos investimentos da União no ciclo de ações estratégicas em Proteção e Defesa Civil, pois a gestão do risco é o principal escopo da PNPDC e do Marco de Sendai.

O Poder Executivo Federal, especialmente pela atuação do Ministério da Integração Nacional, órgão vocacionado para as ações de Proteção e Defesa Civil, precisa não apenas atuar como remediador dos desastres já ocorridos, mas também criar e reforçar políticas públicas que fortaleçam ações de prevenção para tornar as cidades e comunidades mais resilientes de modo a otimizar a aplicação dos recursos públicos, que são escassos. A população brasileira vivencia anualmente a repetição de tragédias de diferentes magnitudes e os efeitos de desastres como o de Santa Catarina (2008), do Rio de Janeiro (2011) e os da seca no Nordeste poderiam ser amenizados ou evitados com o emprego efetivo dos recursos públicos, especialmente na gestão de riscos, o que não afasta a apuração de eventuais responsabilidades dos agentes públicos que foram ímprobos ou negligentes na gestão do gasto público. A questão orçamentária não é apenas técnica, mas essencialmente uma questão política.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS M.; FEIJÓ P. H. *Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal*. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

ALVES, Henrique Rosmaninho. *A gestão de riscos naturais no Brasil: face as mudanças sociais e ambientais desencadeadas pelo processo de urbanização*. 1.ed. Curitiba: Editora Prismas, 2016, 223 p.

BRASIL. *Ministério da Integração Nacional. Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID)*. Disponível em: <<https://s2id-search.labtrans.ufsc.br/>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

BRASIL. *Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 1o de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, 11 abr.2012.

BRASIL. *Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12593.htm>. Acesso em 10 jul. 2017.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS. *MEDIDAS PREVENTIVAS E SANEADORAS DE CATÁSTROFES CLIMÁTICAS*. 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/medidas-preventivas-diante-de-catastrofes/arquivos/relatorio-do-dep.-glauber-braga>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas das finanças públicas voltadas para as responsabilidades na gestão fiscal e dá outras providências*. Brasília, 2000;

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1998.

BRASIL. *Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos Municípios e do Distrito Federal.* Brasília, 1964;

CNM- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *GASTOS EM PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL: Prevenção de desastres naturais x resposta e reconstrução.* Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/areastecnicas/biblioteca/defesa-civil>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

UFRGS- UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. CEPED - CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES. *Capacitação em gestão de riscos.* 2. ed. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016, 270 p.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030.* Disponível em: <http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2016.

PINHEIRO, Eduardo Gomes. *Gestão Pública para a redução dos desastres: incorporação da variável risco de desastre à gestão da cidade.* 1.ed. Curitiba: Appris, 2015.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. *Transferência de recursos por programa de governo; Páginas de Transparência do Órgão: Ministério da Integração Nacional.* Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em 10 jul. 2017.

SENADO FEDERAL. *Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Plataforma Siga Brasil.* Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em 10 jul. 2017.

UNISDR- UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION. *Terminology on Disaster Risk Reduction.* Geneva, Switzerland: United Nations, 2009. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL- UFRGS- CEPED - CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES. *Capacitação em gestão de riscos.* 2. ed. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.