

Fundos públicos federais e implementação da política nacional de proteção e defesa civil no Brasil

FERNANDA DALLA LIBERA DAMACENA

LUIZ FELIPE DA FONSECA PEREIRA

RENATO ELISEU COSTA

VICTOR MARCHEZINI

Resumo: O artigo analisa as necessidades e capacidades das defesas civis municipais brasileiras em termos de recursos financeiros. O estudo foi baseado em revisão bibliográfica nacional e internacional sobre fundos públicos e desastres, além de discutir os resultados de levantamento documental e de pesquisas empíricas originais qualitativas e quantitativas com operadores de Proteção e Defesa Civil detalhados no tópico sobre a metodologia. Como resultado, apresenta um conjunto de proposições em prol da melhoria do processo de implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, com destaque para a possibilidade de captação de recursos de fundos públicos federais. Nesse âmbito, argumenta-se pela necessidade de regulamentação do Fundo Nacional de Calamidade Pública, bem como sua articulação com os recursos dos Fundos Clima e de Segurança Pública. Acredita-se que possa ser uma estratégia auxiliar de resposta ao insuficiente orçamento vigente no País, bem como em termos de prevenção.

Palavras-chave: fundo público; financiamento; desastre; prevenção.

Federal public funds and the implementation of the national policy for civil protection and defense in Brazil

Abstract: This article aims to analyze the needs and capabilities of Brazilian municipal civil defenses in terms of financial resources. The study was based on a national and international literature review on public funds and disasters, and discusses the results of a documental survey and original qualitative and quantitative empirical research with Protection and Civil Defense operators detailed in methodology. As a result, it presents a set of propositions for the improvement of National Policy for Protection and

Recebido em 7/3/22

Aprovado em 31/5/22

Civil Defense, highlighting the federal public funds. In this context, the need to regulate the National Public Relief Fund is discussed, as well its articulation with the resources of the Climate and Public Security Funds. It is believed that this can be a useful strategy both in terms of prevention and the country's scarce and insufficient response budget.

Keywords: public fund; financing; disaster; prevention.

1 Introdução

Desastres podem causar graves perdas ambientais, humanas, econômicas e fiscais (BANCO MUNDIAL; UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2020). Sua frequência e intensidade provavelmente aumentarão devido às mudanças climáticas (DEBORTOLI; CAMARINHA; MARENKO; RODRIGUES, 2017). O Brasil está exposto a quase todos os tipos de ameaças – secas, vendavais e inundações –, que, junto com as vulnerabilidades socioambientais e a ausência de políticas públicas de mitigação de riscos no território, contribuem para a configuração de desastres, com perdas humanas, danos aos bens e aos rendimentos privados e públicos. São prejuízos econômicos estimados em R\$ 333,36 bilhões entre 1995 e 2019 (BANCO MUNDIAL; UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2020).

De acordo com análise de dados disponíveis no Sistema Integrado de Informações de Desastres (S2ID), no período compreendido entre 2013 e 2020 “contabilizaram-se 22.989 registros de decretação de Situação de Emergência (SE) e Estado de Calamidade Pública (ECP) no País, correspondendo a 4.912 municípios afetados”. A maior parte dos registros “corresponde a estiagens (35,6%), doenças infecciosas virais (32,4%), influenciadas diretamente pela COVID-19, secas (14,8%) e tempestades convectivas (8,5%)”. Ainda, para o mesmo período, de acordo com dados extraídos de Relatórios de Danos Informados (também disponíveis no S2ID), “foram informados 211,3 milhões de afetados, além de 44.324 mortos, 953.225 enfermos e feridos, e de 1,6 milhão de desalojados” (BRASIL, 2021c, p. 11).

A crescente ocorrência desses eventos, combinada com os desafios de sustentabilidade para o financiamento de políticas públicas, exige uma reflexão sobre como aumentar a resiliência financeira a desastres e como fortalecer a capacidade de suportar seus impactos de curto e longo prazo nas finanças públicas, pois a falta de financiamento fulmina a implementação das melhores políticas públicas.

Resiliência financeira não tem apenas uma definição, sendo normalmente retratada como “resultado de uma variedade de dimensões” (BARBERA, 2017; LIMA; AQUINO, 2019, p. 427). Barbera (2017) e Raasch, Silveira-Martins e Gomes (2017) afirmam que a resiliência está relacionada com a capacidade de a organização reduzir riscos, ajustar-se rapidamente a um choque e permanecer operando em situações adversas, como em crises econômicas ou desastres. Assim, “entende-se que organizações resilientes são aquelas que lidam melhor com crises e se recuperam mais rapidamente de choques” (MARTINS; SOARES; SILVA; SILVA, 2021, p. 119). Essa é uma perspectiva válida para a gestão pública. A regulamentação do Fundo Nacional de Calamidades Públicas (Funcap), tratada a seguir, bem como a articulação financeira entre políticas públicas que envolvem matérias correlatas, representam parte de uma estratégia de resiliência financeira voltada não apenas para a resposta, mas relevante também para a prevenção e as demais fases do ciclo do desastre.

Estudos voltados à análise de fundos públicos para a gestão de risco de desastres ainda são escassos na literatura científica, sobretudo no contexto latino-americano (KELLETT; CARAVANI; PICHON, 2014). Ao examinarem as políticas para financiamento em gestão de riscos de desastres, Kellett, Caravani e Pichon (2014) identificaram alguns desafios, tais como: i) a alta concentração de recursos na esfera federal; ii) a falta de mecanismos de coordenação entre níveis de governo; iii) a falta de clareza na legislação; iv) a falta de esclarecimento sobre os papéis e responsabilidades de cada um dos órgãos governamentais; v) a falta de alocação de fundos para a esfera municipal/local; vi) a pouca capacidade municipal/local para implementar ações de gestão de risco de desastres (GRD); vii) o pouco conhecimento sobre os procedimentos administrativos a fim de acessar os pro-

gramas de financiamento e auxílio-financeiro; e viii) a falta de dados sobre os investimentos em cada uma das fases de GRD (prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação) para as quais os fundos são alocados.

No Brasil, nos termos do que estabelece o Decreto nº 10.593/2020, as ações de proteção e defesa civil organizam-se sob a forma de um sistema (Sindec) composto: pelo Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil; órgãos e entidades do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil; órgãos e entidades dos sistemas estaduais e distrital de proteção e defesa civil; órgãos e entidades dos sistemas municipais de proteção e defesa civil; por entidades privadas com atuação relevante na área de proteção e defesa civil; e organizações da sociedade civil. Destaque-se ainda que compete ao Sindec a implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e que ele poderá mobilizar a sociedade civil para atuar em situação de desastre, coordenando o apoio logístico para o desenvolvimento das ações de proteção e defesa civil (BRASIL, 2020a). O órgão municipal de proteção e defesa civil é considerado o elo mais importante do Sindec, devido ao fato de a maioria dos desastres ocorrer na abrangência do município.

Alguns estudos têm analisado as capacidades institucionais dos órgãos municipais de proteção e defesa civil, como as pesquisas realizadas por Londe, Soriano e Coutinho (2015), Dutra e Gonçalves (2016) e Silva (2019). Entretanto, nenhum desses estudos analisa as capacidades e necessidades dos órgãos municipais de proteção e defesa civil em termos de recursos financeiros, bem como a realidade orçamentária e as alternativas para o financiamento das necessidades das Defesas Civis.

O artigo aborda as necessidades das defesas civis municipais e apresenta um conjunto de proposições em prol da implementação da

PNPDEC em termos financeiros, com destaque para a possibilidade de captação e aporte de recursos de fundos públicos federais. Os três fundos abordados são o Fundo Clima, o Fundo Nacional de Segurança Pública e o Fundo Nacional de Calamidades Públicas. Os resultados apontam a falta de recursos como a principal dificuldade das defesas civis em termos de estruturação. O estudo fundamentou-se em revisão bibliográfica e análise de pesquisa documental sobre fundos públicos no contexto brasileiro. Além disso, fez uso de dados quantitativos e qualitativos sobre capacidades e necessidades dos órgãos municipais de proteção e defesa civil, compartilhados pela Pesquisa Municipal em Proteção e Defesa Civil, em seu Seminário Final de apresentação da “Proposta Metodológica para Fortalecimento da Implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil nos municípios brasileiros” (BRASIL, 2021c).

Os dados da Pesquisa Municipal em Proteção e Defesa Civil foram utilizados para ilustrar as principais necessidades dos órgãos municipais em termos de recursos financeiros. Uma iniciativa da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, como parte da cooperação internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), fez uso de questionário on-line aplicado em 1.993 municípios, entre 18 de fevereiro e 27 de maio de 2021. A pesquisa também contou com a realização de seminários virtuais, que compartilharam resultados preliminares a fim de coletar sugestões para o fortalecimento da implementação da PNPDEC nos municípios, cujo diagnóstico dos principais resultados já se encontra disponível em formato de publicação (BRASIL, 2021c).

Como meio para a realização das melhores escolhas e posterior indicação de um conjunto de alternativas voltadas à captação de recursos financeiros para a defesa civil, optou-se pelo desenvolvimento de uma matriz de decisão ba-

seada nos seguintes critérios: i) ponderação a respeito dos melhores instrumentos financeiros existentes; ii) uso do recurso; iii) vantagens e desvantagens; iv) foco e destinação do recurso (se para prevenção, mitigação, preparação, resposta, reconstrução); v) tempo de implementação (curto, médio e longo prazo); vi) principais riscos envolvidos; e vii) apontamento dos caminhos para implementação.

O artigo está estruturado em quatro seções. Inicialmente apresenta os métodos de pesquisa e os resultados preliminares sobre a situação dos órgãos municipais de proteção e defesa civil em termos de recursos financeiros. Na sequência, aborda a esfera federal do sistema, aponta as deficiências do Funcap e propõe pontos expressos de regulamentação. Por fim, discute as possibilidades de articulações setoriais entre o Funcap e outros fundos que se associam ao tema, tais como o Fundo Clima e o Fundo de Segurança Pública.

2 As necessidades das Defesas Civis Municipais do Brasil em matéria de recursos financeiros

Ao analisar as políticas públicas de auxílio financeiro para ações de resposta a desastres, no período 2013-2017, Marchezini, Ferreira, Lima e Gonçalves (2020) identificaram que gastos com o Cartão de Pagamento de Defesa Civil (CPDC) excederam R\$ 800 milhões, de modo que as defesas civis estaduais responderam pela maior parte dos recursos utilizados (76,4%) em favor dos municípios. No universo dos 3.057 municípios (54,88% do Brasil) que declararam Situação de Emergência (SE) e/ou Estado de Calamidade Pública (ECP) nesse período, 564 municípios utilizaram o CPDC por si próprios, de modo que 40% dos recursos foram concedidos para 30 defesas civis municipais, algumas

das quais em municípios com alto Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e PIB *per capita*.

Essa desigualdade no acesso aos recursos para a resposta a desastres pode sugerir que as capacidades e necessidades dos órgãos municipais de proteção e defesa civil são diferenciadas, ou seja, a desigualdade também se replica nas capacidades institucionais de cada um. Dentre as necessidades, os recursos financeiros estão entre os principais desafios apontados pelos participantes do Projeto Elos, que realizou a Pesquisa Municipal em Proteção e Defesa Civil (BRASIL, 2021c).

A primeira questão de que tratou esta pesquisa foi a disponibilidade de recursos antes, durante e depois do desastre. Com relação à fase antecedente ao evento, 23% declararam ser *inexistente*, 43% *insuficiente*, 16% *suficiente* e 18% responderam *não se aplica* (pelo fato de o município não ter vivenciado desastres) (BRASIL, 2021c).

Sobre os recursos para realizar ações após o desastre, os respondentes apontam para uma insuficiência de 50% e inexistência de 16%. Mesmo com relação ao recurso mais conhecido, transferido por meio do CPDC, a realidade mostra-se adversa. Em resposta à pergunta “O seu município possui CPDC?”, pouco mais da metade (64%) mencionou não ter ou não saber da existência desse recurso, enquanto 20% disseram ter conhecimento, mas nunca usaram o CPDC (BRASIL, 2021c).

Por sua vez, em relação à pergunta “Quanto à estruturação, escolha a principal dificuldade para realizar o seu trabalho na defesa civil (?)”, 26% apontaram a falta de recursos financeiros. Em relação a esse questionamento, ressalte-se que a segunda e terceira dificuldades destacadas – “falta de equipe, recursos humanos (22%)” e “de equipamentos (19%)” – também correspondem ao déficit de recursos, o que conduz a um somatório que eleva o percentual para mais de 60% das respostas. Isto é: os dados demonstram que a grande dificuldade das defesas civis é a falta de recursos que permitam sua estruturação, o que compromete sobretudo planejamentos, projetos e ações em matéria de prevenção e redução do risco de desastres (BRASIL, 2021c).

Sobre os meios para a obtenção de recursos – tais como orçamento próprio, fundo de reserva, tesouro municipal, repasse de outras secretarias municipais, doações de pessoas físicas ou jurídicas, emendas parlamentares e programas do Estado –, a pesquisa também apontou um diagnóstico preocupante. A esse respeito, 28% das defesas civis do Brasil informaram ter orçamento próprio, ao passo que 24% afirmaram contar com recursos do tesouro municipal e 16% mencionaram receber recursos advindos de outras secretarias (BRASIL, 2021c).

As emendas parlamentares não representam exatamente uma novidade no contexto das opções de recurso para as defesas civis; no entanto,

apenas 5% no País mencionaram utilizar essa alternativa. A Região Sudeste destaca-se nesse contexto com bons exemplos de atuação, como a iniciativa da Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil de São Paulo, apresentada durante o Seminário de Boas Práticas em Proteção e Defesa Civil, realizado em junho de 2021. Quanto aos recursos oriundos de Programas de Estado, apenas 10% das defesas civis municipais participantes da pesquisa responderam contar com essa possibilidade em 2021. Quando se questionou sobre doação e fundo de reserva, o percentual foi ainda menor: respectivamente apenas 3% e 4% das defesas civis do País mencionaram contar com ambos os tipos de recurso (BRASIL, 2021c). De modo geral, a pesquisa apontou que

- 72% das defesas civis municipais não têm recurso orçamentário;
- 76% não contam com recursos do tesouro;
- 74% não recebem recursos de outras secretarias;
- 97% e 96% não contam com doações ou fundo de reserva, respectivamente;
- 95% não utilizam recursos oriundos de emendas parlamentares; e
- 90% não receberam auxílio de programas estatais em 2021.

Essa realidade aponta para a urgente busca de alternativas em matéria de recursos financeiros, e os fundos públicos federais são um caminho viável.

3 Fundos Públicos e o gerenciamento de riscos e de desastres: da natureza jurídica à função

A compreensão das potencialidades dos fundos públicos demanda alguns esclarecimentos conceituais sobre a natureza jurídica e os tipos existentes, em especial quando apresentam finalidades sociais.

Meirelles (1979, p. 133) entende *fundo público* como “toda reserva de receita para aplicação determinada em lei”. Em outras palavras, o fundo corresponde a toda reserva em dinheiro, ou em patrimônio líquido, bens e até mesmo ações que são afetadas pelo Estado, em virtude de Lei e para determinado fim.

No Brasil, a Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, [1982]) estabelece “Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”. O art. 71 conceituou fundo especial¹. Para os fins propostos neste artigo,

¹“Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (BRASIL, [1982]).

cabe ressaltar duas questões fundamentais – a configuração dos fundos públicos como fundos especiais que poderão ter natureza financeira ou contábil e a inexistência de personalidade jurídica dos fundos públicos –, pois são unidades contábeis e orçamentárias específicas, um mecanismo/uma modalidade de operacionalização da gestão pública no intuito de garantir os objetivos para quais o fundo foi criado, vinculando-se, assim, aos órgãos a que pertencem. Esse entendimento fica claro no art. 71 do Decreto nº 93.872/1986 (BRASIL, [2022c]), que “dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional” e disciplina a matéria².

Os fundos financeiros – logo, de natureza financeira e não contábeis – apresentam definição de objetivos cuja realização envolve a execução de ações programáticas (SANCHES, 2002, p. 647). O art. 71, § 2º, do Decreto nº 93.872/1986 estabelece que os fundos de natureza financeira são os constituídos “mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito”, com um cronograma aprovado e “destinados a atender aos saques previstos em programação específica” (BRASIL, [2022c]).

Assim, nos fundos públicos financeiros, os recursos saem da caixa do Tesouro Nacional, da conta única da União, e são transferidos para contas bancárias específicas, criadas no Banco do Brasil e/ou na Caixa Econômica Federal, por força do art. 82 e seguintes do Decreto nº 93.872/1986, o que é reforçado pelo art. 1º, parágrafo único, da Medida Provisória (MP) nº 2.170-36/2001 (BRASIL, [2013])³.

² “Art. 71. Constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo” (BRASIL, [2022c]).

³ A MP “dispõe sobre a administração dos recursos de caixa do Tesouro Nacional”. Percebe-se que a referida MP

Por operarem em conta específica do Tesouro numa instituição financeira integrante do Sistema Financeiro Nacional (SFN), os fundos dessa natureza ficam sob vigilância do Banco Central, que tem a função de resguardar o SFN (Lei nº 4.595/1964).

Os fundos públicos de natureza contábil, por seu turno, somente operam pela conta única da União; por isso, muitos os intitulam de *meramente contábeis* (COSTA, 2017) e são constituídos por disponibilidades financeiras em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados contra a caixa do Tesouro Nacional (art. 71, § 1º, do Decreto nº 93.872/1986 (BRASIL, [2022c])).

Para Sella e Arruda (1996, p. 76), um fundo contábil representaria uma técnica da contabilidade, em outros termos, um mecanismo administrativo opcional da entidade pública:

Técnica de contabilidade que tem o propósito de fornecer informações de caráter gerencial e financeiro de uma determinada área de responsabilidade, possibilitando a aferição de resultados setorizados ou priorizados, sendo apenas um mecanismo administrativo opcional da entidade.

Os arts. 73 da Lei nº 4.320/1964 e 79 do Decreto nº 93.872/1986 dispõem que o saldo positivo apurado em balanço poderá ser transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo (BRASIL, [1982], [2022c]). Porém, isso ocorre somente nos fundos de natureza financeira, pois os contábeis, por serem *meros registros* na conta única da União, terão seus recursos para o ano seguinte a depender do orçamento e de novo registro contábil, restando

é anterior à Emenda Constitucional (EC) nº 32/2001, que alterou a redação do art. 62 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), estabelecendo no § 3º o prazo de vigência de sessenta dias para Medidas Provisórias (BRASIL, 2001, [2022a]).

a impossibilidade de esses valores serem automaticamente transferidos para o exercício financeiro seguinte.

Por sua vez, um fundo financeiro-contábil – portanto, de natureza tanto financeira quanto contábil – será operacionalizado por disponibilidades financeiras da conta única do Tesouro e de conta especial em instituição financeira pertencente ao Sistema Financeiro Nacional, respeitando o regramento da administração de recursos do Tesouro Nacional.

Ressalte-se que tanto os fundos de natureza financeira quanto os contábeis podem ser alvos de contingenciamentos de verbas. Um exemplo claro ocorreu em 2020, quando o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), fundo financeiro-contábil, sofreu um contingenciamento na margem de 87% dos seus recursos previstos⁴.

Essa breve explanação conceitual sobre fundos introduz uma questão de grande importância em termos de fonte de recurso para o Sinpdec. O fundo é um instrumento que permite perenidade de recursos, que se mantém de forma independente do orçamento e, uma vez regulamentado, tem suas fontes bem estabelecidas.

Desde as alterações introduzidas pela Lei nº 12.983/2014, alguns artigos da Lei nº 12.340/2010 (BRASIL, [2014]) ganharam nova redação para estabelecer que a transferência de recursos financeiros para a execução de ações de prevenção, resposta e recuperação aos entes federados poderá ser feita de dois modos: i) “depósito em conta específica mantida pelo ente beneficiário em instituição financeira oficial federal”; ii) “Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap)”.

Nesse último caso, as transferências seriam fundo a fundo – o que nunca ocorreu, por falta de recursos no fundo.

O Funcap possui natureza contábil e financeira e tem como finalidade custear, no todo ou em parte, “ações de prevenção em áreas de risco”, bem como a “recuperação de áreas atingidas por desastres [...] que tiverem a situação de emergência ou o estado de calamidade pública reconhecidos” (BRASIL, [2014]).

O grande problema é que a mesma lei que define as transferências fundo a fundo como obrigatórias pontua que os repasses deverão observar o disposto em regulamento; e mais: que o Poder Executivo regulamentará o funcionamento, as competências, as responsabilidades e a composição do Conselho Diretor, bem como a forma de indicação de seus membros. Como essa regulamentação nunca aconteceu, há anos uma possibilidade relevante de obtenção de fonte de recurso perene para a implementação das ações de Proteção e Defesa Civil ressoa como *natimorta*. Enquanto isso, os desastres aumentam no País.

A existência desse fundo se encontra ameaçada pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 187/2019 (BRASIL, 2019b), que propõe instituir “reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extinguir aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação [da] Emenda Constitucional”, visando à melhoria da alocação dos recursos públicos. Nesse prazo, “o Legislativo poderá avaliar quais fundos são de fato relevantes e essenciais para a realização de políticas públicas” (EXTINÇÃO..., 2020).

De acordo com o texto original da PEC, a extinção dos fundos

⁴ A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020, em seu anexo 4, na página 52, previa verba total de 4 bilhões e 891 milhões de reais; porém, a reserva de contingência presente na página 82 definia o valor de 4 bilhões e 281 milhões de reais (ORÇAMENTO..., [2020]).

visa modernizar e aperfeiçoar os mecanismos de gestão orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios [...]; [bem como] restaurar a capacidade do Estado Brasileiro de definir e ter políticas públicas condizentes com a realidade socioeconômica atual, sem estar preso a prioridades definidas no passado distante, que dada as dinâmicas políticas, sociais, econômicas e demográficas, podem não mais refletir as necessidade e prioridades da sociedade brasileira no momento atual (BRASIL, 2019b).

Pois nem a primeira, nem a segunda justificativa são válidas para o Funcap, uma vez que o fundo deveria servir exatamente como reserva financeira e complementar ao orçamento. Tudo a partir de uma perspectiva estratégica de prevenção, sem considerar as demais fases do ciclo de desastre. Ao contrário do que vislumbra em alguns fundos mencionados na proposta de PEC, o Funcap, se regulamentado, deveria ter altíssima prioridade no contexto de implementação da política pública de Proteção e Defesa Civil. O tópico que segue não apenas aprofunda a justificativa da essencialidade desse fundo, mas traz algumas propostas de regulamentação de pontos específicos.

4 Funcap: propostas de regulamentação para a implementação de política pública

Uma das principais estratégias no momento da estruturação de um fundo é a flexibilidade, ou seja, a “capacidade de adaptar variáveis chave para particulares necessidades de um determinado caso” (MCGOVERN, 2005, p. 1.375, tradução nossa), ou realidade de um país, estado ou município. Essa capacidade é uma das principais diferenças da alternativa do fundo para o sistema tradicional de litígio, onde há um conjunto de regras aplicáveis a todas as circunstâncias. As considerações que seguem são pensadas olhando para o Funcap.

Não são poucas as dificuldades a serem superadas quando do desenho de um fundo para desastres, especialmente se sua pretensão é nacional. De toda forma, duas são genéricas e merecem destaque. A primeira é o reconhecimento de sua importância no contexto de uma visão maior, estrutural e sistêmica. Isso significa pensar um Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil que possui o fundo (seja ele nacional, estadual ou municipal) como um dos apoios de financiamento. Ao que tudo indica, no Brasil de 2022, com dezenas de desabrigados e afetados por diferentes tipos de eventos, inúmeras perdas, danos e vidas, essa parece ser uma questão que aos poucos vai sendo reconhecida como importante em nível nacional, inclusive pelo Poder Legislativo.

A segunda dificuldade está ligada à importância de se pensar o fundo *ex ante* (antes do desastre). O mais comum é sua criação *ex post calamidade* (depois do desastre), pelo fato de, com esteio numa lógica de incerteza, típica dos contextos de risco, ser um pouco mais complexo planejar alguns eventos, dada sua aleatoriedade. Como consequência, essa espécie de instrumento legal e financeiro costuma ser criada e implementada (aos retalhos) com pressa e em um contexto de resposta emocional a circunstâncias trágicas, o que prejudica reflexões ponderadas, que considerem questões de justiça, racionalidade e eficiência (DAMACENA, 2019). Quando pensados com antecedência, os fundos podem apoiar não apenas ações de emergência, mas projetos de prevenção, dentre outros.

A Lei nº 12.340 instituiu o Funcap em 2010. No entanto, apenas em 2014 veio a primeira regulamentação parcial. De acordo com a última alteração legislativa, os recursos desse fundo são: i) as dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e seus créditos adicionais; e ii) doações e outros que lhe vie-

rem a ser destinados. Ainda de acordo com a Lei de 2010, os recursos do Funcap deveriam ser “transferidos diretamente aos fundos constituídos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios cujos objetos permitam a execução das ações a que se refere o art. 8º” (prevenção em área de risco e recuperação de área atingida), “após o reconhecimento federal da situação de emergência ou do estado de calamidade pública ou a identificação da ação como necessária à prevenção de desastre, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos” (BRASIL, [2014]).

Observa-se, contudo, que a facilitação intencionada pela lei não surtiu efeitos na prática; portanto, não foi suficiente para a implementação eficaz da política pública neste ponto. A falta de recursos do fundo tem comprometido não apenas a implementação da PNPDEC em âmbito nacional, mas a sua ramificação no âmbito dos demais atores do sistema. O caso dos municípios é bastante emblemático nesse sentido, pois muitos instituíram seus fundos com intuito de receber esse recurso que nunca chegou por essa via. Logo, de nada adianta a Lei estabelecer que a transferência é obrigatória, se os critérios e procedimentos necessários não forem previstos em regulamento próprio.

Paralelamente à necessária regulamentação mencionada, existe o fato de que mesmo com previsão legal não é possível contar com as dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) da União (orçamento já sofre com contingenciamento e está praticamente todo comprometido com ações de resposta, inclusive os créditos adicionais) ou com as doações (devido à falta de cultura de doação no Brasil). Assim, da forma como está desenhado, o fundo realmente não possui recursos e, a depender da realidade orçamentária, especificamente no que concerne à defesa civil, também não possui esperança.

É exatamente por isso que surge a necessidade de se pensar em outras fontes tais como as que a seguir se propõem. Essas proposições regulamentares consideram tanto uma visão de prevenção como de resposta, e se aplicam a desastres socioambientais, relacionados ao clima ou não, bem como aos antropogênicos (decorrentes ou correlatos ao exercício da atividade econômica). Dentre as possíveis novas fontes que, a partir de um trâmite legislativo poderiam compor o Funcap, propõe-se:

i) sobras orçamentárias: ao final de cada exercício, se houver superávit orçamentário, que sejam destinados entre 3% e 5% desse montante para o fundo nacional. Isso pode ser válido para o Funcap e para os fundos estaduais e municipais, desde que regulamentem essa possibilidade legalmente e atualizem suas previsões orçamentárias;

ii) transferências realizadas por fundos, desde que autorizados pela lei de regência;

iii) multas, correção monetária e juros decorrentes do descumprimento, pelo empreendedor, das obrigações estabelecidas nas Leis nºs 12.334/2010 e 14.066/2020, em seu regulamento ou em instruções dela decorrentes, ou emitidas pelas autoridades competentes, bem como 5% dos valores de indenizações relacionados com perdas e danos previstas na mesma lei;

iv) 3% dos valores pagos a título de taxa de licenciamentos ambientais iniciais, ligados às atividades descritas pelo art. 7º, XIV, alíneas “c” e “g”, da Lei Complementar (LC) nº 140/2011 (BRASIL, 2011), e pelo art. 3º, V e VI, alíneas “a”, “b” e “c”, do Decreto nº 8.437/2015 (BRASIL, 2015), de competência federal (Ibama); e 2% das taxas de renovação das mesmas licenças;

v) recursos provenientes dos Termos de Ajustamento de Conduta firmados com o Ministério Públíco que digam respeito à redução de risco de desastre ou mesmo às obrigações pós-desastre;

vi) recursos provenientes de acordos realizados no âmbito do Poder Judiciário;

vii) os auxílios, as subvenções, contribuições ou transferências resultantes de convênios ou acordos com entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais;

viii) valores oriundos de renúncia fiscal, caso haja alteração legislativa que permita essa possibilidade, e inclua a defesa civil no rol dos beneficiários.

Com relação à última alternativa, vale lembrar que a possibilidade de doação de um percentual do imposto de renda ao Funcap, nos moldes do que ocorre com os fundos da criança/adolescente e idoso, demandaria alteração legislativa bastante complexa, nos termos do art. 150, § 6º, da CRFB (BRASIL, [2022a]). Ademais, considerando-se o resultado do recente trâmite da proposta de reforma do imposto de renda, dificilmente esse incentivo fiscal (renúncia de receita) seria bem-sucedido em curto ou médio prazo.

De toda forma, a destinação de um percentual de imposto ao fundo é uma forma interessante e possível de garantir uma fonte de recurso perene. Contudo, demanda um esforço legislativo bastante grande.

Além da definição de novas fontes é fundamental que o fundo seja administrado por um Comitê Gestor que o regulamente, e estabeleça, expressamente, onde os recursos serão aplicados, seu planejamento e fiscalização. Por uma questão de eficiência, é importante que a aplicação dos recursos seja diretamente voltada ações de apoio de ações de Proteção e Defesa Civil como, por exemplo: conscientização educacional em matéria de prevenção de desastre; estratégias de comunicação; estruturação de defesas civis municipais; capacitação; treinamento; análise de impactos e vulnerabilidade; adaptação da sociedade e dos ecossistemas aos impactos dos eventos extremos; pesquisa e inovação tecnológica e de sistemas voltados à defesa civil; desenvolvimento de produtos e serviços que contribuam, por um lado, para a redução de risco de desastre e, por outro, para uma resposta

efetiva e eficaz; identificação, mapeamento, mitigação e recuperação de áreas de risco, dentre muitos outros.

Nesse sentido, a implementação do Funcap é possível, mas depende de alteração legislativa, de um projeto de lei que minimamente leve em consideração os seguintes pontos:

- i) aumento das fontes de recursos, nos termos do art. 9º, III;
- ii) forma de repasse para o fundo, nos termos do art. 9º, § 3º;
- iii) critérios e procedimentos de transferências;
- iv) aplicação dos recursos;
- v) abertura de uma conta bancária para o Fundo, de maneira a garantir que os recursos destinados ao fundo ali permaneçam;
- vi) dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual da União, deverão manter, no mínimo, valores equivalentes aos do orçamento anterior, créditos adicionais; e
- vii) no sentido de que os valores do fundo não sofrerão contingenciamento na execução orçamentária, nos moldes da LC nº 177/2021 (BRASIL, 2021a), que vedou o contingenciamento de verbas para fundos relativos à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Ainda com relação às fontes já previstas na legislação, presentes no art. 9º, I e II, da Lei nº 12.340/2010 (BRASIL, [2014]), duas ações são importantes. Uma depende de alteração legislativa, outra não. No caso do inciso I, seria importante uma alteração legislativa estabelecendo que as dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual da União deverão manter, no mínimo, valores equivalentes aos do orçamento anterior e seus créditos adicionais.

A concretização do art. 9º, II, por sua vez, não requer alteração legislativa, mas movimento institucional e político. Ou seja, há que se desenvolver um meio de lembrar, de forma enfática, anualmente, sobre a importância de prevenir desastres e, também, o custo que eles geram. Uma campanha de doação poderia ser um caminho, não apenas para angariar recursos para o Funcap, o que por si já é relevante, mas porque representaria um modo de divulgar a missão, as atribuições e as boas práticas da Defesa Civil Brasileira, já trabalhadas pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec). O evento pode ocorrer no mês de outubro de cada ano, aproveitando as comemorações do Dia Internacional para Redução do Risco de Desastres (DIRRD). Há, inclusive, uma norma de 2005 que institui a segunda semana de outubro como a Semana Nacional de Redução de Desastres (Decreto nº 10.640/2005).

Ainda quanto à normatização do Fundo, existe a possibilidade de um Decreto do Poder Executivo regulamentar o funcionamento, as competências, as responsabilidades e a composição do Conselho Diretor, nos termos do que estabelece o art. 10, § 2º, da Lei nº 12.340/2010 (BRASIL, [2014]).

Existem outras possibilidades de captação de recursos para as ações de Proteção e Defesa Civil via fundo, além das potencialidades de regulamentação para fins de implementação do Fundo Nacional, instrumento próprio para compor os alicerces da sustentabilidade da PNPDEC. A primeira delas está ligada ao Fundo Clima e a segunda, ao Fundo Nacional de Segurança Pública. Ambas se relacionam à matéria de defesa civil, tanto do ponto de vista fático quanto legal.

5 A conexão fática e normativa entre o Fundo Clima e a redução de risco de desastres

A relação entre as variáveis mudança climática e desastre é um processo que tem sido desvelado pela ciência. Contudo, já é inequívoca a participação humana nesse contexto:

Alguns extremos quentes recentes observados na última década teriam sido extremamente improváveis de ocorrer sem a influência humana no sistema climático. [...] Existem evidências de mudanças observadas em extremos, como ondas de calor, chuvas intensas, secas e ciclones tropicais, e, em particular, sua atribuição à influência humana, se fortaleceram desde o AR5. [...] A frequência e a intensidade de eventos de precipitação intensa aumentaram desde a década de 1950 na maioria das áreas terrestres para as quais os dados observacionais são suficientes para a análise de tendências (alta confiança), e a mudança climática induzida pelo homem é provavelmente o principal fator. As mudanças climáticas induzidas pelo homem contribuíram para o aumento das secas agrícolas e ecológicas em algumas regiões devido ao aumento da evapotranspiração da terra (média confiança) (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 2021, p. 8, tradução nossa).

A evolução da ciência climática tem permitido maior conexão das variáveis clima e desastre, especialmente com esteio em estudos locais, como o que apontou ser o calor extremo um dos principais impulsionadores dos recentes incêndios na Austrália (VAN OLDENBORGH; KRIKKEN; LEWIS; LEACH; LEHNER; SAUNDERS; VAN WEELE; HAUSTEIN; LI; WALLOM; SPARROW; ARRIGHI; SINGH; VAN AALST; PHILIP; VAUTARD; OTTO, 2021). Outra pesquisa preliminar indica que o calor extremo no noroeste do Pacífico dos EUA e Canadá seria “virtualmente impossível” sem as mudanças climáticas causadas por agentes sociais (WESTERN..., 2021). Em seu relatório “Carbon Majors” de 2020, o Climate Accountability Institute (2020) estima que entre 1965 e 2018 vinte grandes empresas de combustíveis fósseis emitiram, pela combustão de carvão, petróleo e gás, 493 bilhões de toneladas de gases de efeito estufa (em CO₂

equivalente), ou 35% das emissões globais de GEE de combustíveis fósseis e produção de cimento; e 4,3% das emissões globais de CO₂ da combustão de combustíveis fósseis e produção de cimento entre 1965 e 2018 podem ser atribuídas à Saudi Aramco, uma das maiores empresas públicas do mundo. A lista das vinte maiores empresas de carbono também inclui quatro empresas dos EUA, que juntas são responsáveis por mais de 8% das emissões globais de CO₂ de 1965 a 2018.

O reconhecimento da responsabilidade dos denominados *carbon majors* diante da emergência climática tem levado a se pensar em estratégias de financiamento climático, o que engloba as consequências de eventos extremos. O fundo é um dos instrumentos considerados mundialmente nesse contexto. Em termos internacionais, por exemplo, existem promessas de financiamento no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), com pouca evolução na Cop26.

Ainda assim, muito do que se discute internacionalmente em termos de regulação de acordos internacionais acaba influenciando as legislações nacionais. No Brasil, a internalização da perspectiva de financiamento de política pública via fundo é uma realidade, abrange diversas áreas e, em algumas com grande sucesso – caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Dada a proximidade com a matéria de defesa civil, dentre as experiências em vigor merece destaque a Política Nacional de Mudança Climática, instituída em 2009 pela Lei nº 12.187.

Em essência, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), ou Fundo Clima, é instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima, criado pela Lei nº 12.114/2009, regulamentado pelo Decreto nº 9.578/2018 (BRASIL, [2022b])⁵; tem natureza contábil e está vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). Esse Fundo tem por finalidade financeirar projetos, estudos e empreendimentos que visem à “redução de emissões de gases de efeito estufa” e à adaptação aos efeitos da mudança do clima. Nesse sentido, relativamente à destinação dos recursos do fundo, ressalte-se o disposto nos incisos I e III do § 4º do art. 5º da Lei nº 12.114/2009: “educação, capacitação, treinamento e mobilização na área de mudanças climáticas” e “adaptação da sociedade e dos ecossistemas aos impactos das mudanças climáticas” (BRASIL, [2019a]).

Os recursos do Fundo Clima são disponíveis em duas modalidades, a reembolsável e a não reembolsável, conforme o art. 5º da Lei nº 12.114/2009 (BRASIL, [2019a]). Em outras palavras, parte dos recursos pode ser disponibilizada a *fundo perdido*, caracterizando-se como subvenções (não reembolsáveis) operadas pelo MMA. Os recursos reembolsáveis ficam sob a responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

⁵ Alterado pelo Decreto nº 10.143/2019.

e Social (BNDES) mediante empréstimos. Quanto ao seu orçamento, em 2020 e 2021 o Fundo Clima apresentou os valores indicados na Tabela 1.

Tabela 1

Orçamento do Fundo Clima

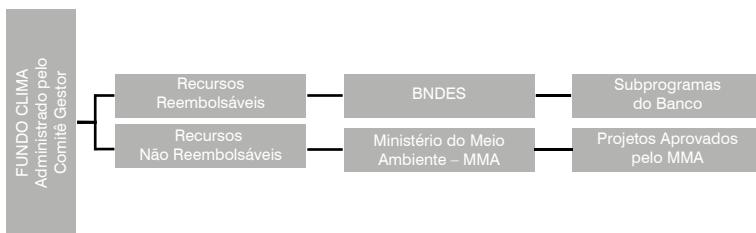
	2021 (R\$)	2020 (R\$)
Orçamento total	327.996.507,00	239.267.282,00
Reembolsável	322.971.081,00	232.847.282,00
Não reembolsável	5.025.426,00	6.420.000,00

Fonte: Elaborada pelos autores com base na LOA 2020 e 2021 (ORÇAMENTO..., [2020]; ORÇAMENTO..., [2021]).

O Fundo Clima é administrado por um Comitê Gestor presidido pelo secretário-executivo do MMA. O Comitê “tem a função de autorizar o financiamento de projetos e recomendar a contratação de estudos, com base em diretrizes e prioridades de investimento estabelecidas a cada dois anos” (FUNDO..., [201-]). Para facilitar a compreensão da governança do processo, segue um fluxograma na Figura 1.

Figura 1

Governança do Fundo Clima



Fonte: Elaborada pelos autores.

A observação atenta desse fluxograma permite uma série de reflexões a respeito de como o Fundo Clima pode auxiliar a Proteção e Defesa Civil em termos financeiros. Apresentam-se a seguir algumas possibilidades.

Primeiramente, por meio do Fundo é possível ao BNDES e ao MMA tornar disponíveis recursos reembolsáveis para municípios. O BNDES é um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo e o principal financiador de investimentos de longo prazo do Governo Federal para os mais diversos segmentos da economia nacional e outros entes públicos, como os municípios (QUEM..., [20--]).

O BNDES possui diversas linhas e programas. Muitos deles se aproximam de problemas sociais de grande relevância e têm grande valor para a implementação de políticas públicas, como é o caso da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Atualmente o BNDES mantém nove subprogramas atrelados aos recursos do Fundo Clima para o apoio aos municípios. Segundo diretrizes do banco, o limite do financiamento é de R\$ 80 milhões a cada 12 meses (FUNDO..., [20--]).

Considerando a relação científica, fática e legal entre as bases estruturantes do Fundo Clima e as necessidades de financiamento da Proteção e Defesa Civil, uma possibilidade inovadora e factível é a criação de novo subprograma para a destinação dos recursos por empréstimos aos municípios pelo BNDES. Um subprograma destinado especificamente a projetos de gerenciamento de risco e de desastre pode subsidiar obras estruturais, mitigatórias de situação de risco, e de adaptação, medidas fundamentais para a real existência de cidades mais resilientes aos desastres relacionados ao clima.

A lógica que permeia essa proposta é a de que mudança climática e gerenciamento de risco e de desastre não são problemas desconectados, como apontam diversos estudos (KELMAN, 2015; KELMAN; MERCER; GAILLARD, 2020). Ao contrário, a integração entre as políticas é uma recomendação da própria PNPDEC, nos termos do art. 3º, parágrafo único (BRASIL, 2012).

Ademais, a “adaptação da sociedade e dos ecossistemas aos impactos das mudanças climáticas” é um dos vetores de destino do Fundo. A aplicação dos recursos poderia ser destinada, dentre outras atividades, à educação, à capacitação, ao treinamento e à mobilização na área de mudanças climáticas; e análise de impactos e vulnerabilidade (art. 5º, § 4º, da Lei nº 12.114/2009 (BRASIL, [2019a])). Ou ainda como recursos para a elaboração de planos municipais obrigatórios, como os planos de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastres, tendo em vista que, segundo dados coletados em 2020 pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), somente 6,2% dos municípios tinham Plano de Implantação de Obras e Serviços para Redução de Riscos de Desastres (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021, p. 83).

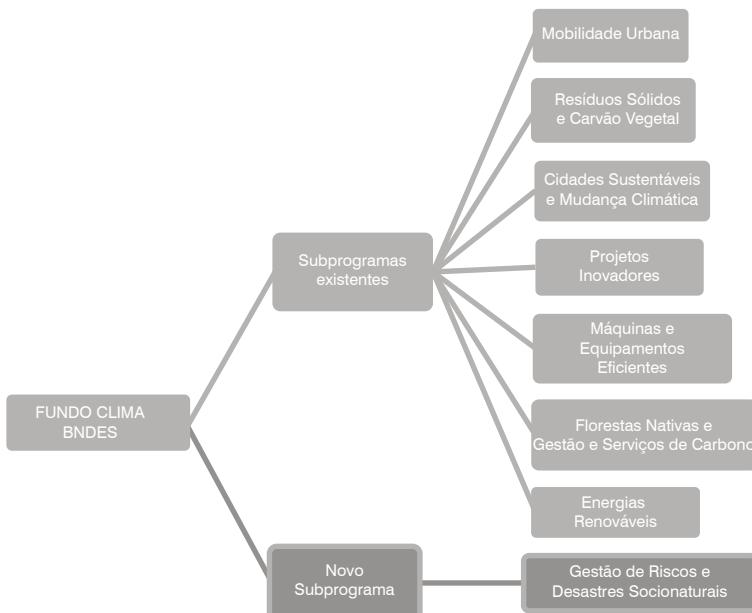
A criação de um décimo subprograma para atender a projetos municipais da defesa civil facilitaria a captação de recursos hoje escassos para a prevenção e a mitigação de desastres relacionados ao clima, que comprometem o desenvolvimento local e regional, além de outros projetos financiados pelos demais subprogramas do Fundo Clima no BNDES.

Saliente-se que essa via de crédito por novo subprograma no BNDES em princípio seria uma alternativa voltada para municípios de médio e

grande porte, pois o banco de fomento exige garantias para a concessão de crédito, o que inviabilizaria sua busca por municípios menores, que não teriam bens, recursos e direitos para dar como garantia. O resumo dessa proposição pode ser visualizado no fluxograma da Figura 2.

Figura 2

Proposta de novo subprograma



Fonte: Elaborada pelos autores.

Contudo, há outra possibilidade: a realização de Termo de Cooperação entre Sedec e o Comitê Gestor do FNMC (MMA) para os recursos não reembolsáveis sob a administração do MMA por meio do Comitê Gestor do FNMC. Desse modo, a realização de Termo de Parceria entre a Sedec e o MMA é uma alternativa que necessita de argumentação técnica e articulação política. O objetivo principal desse termo seria a possibilidade de municípios de pequeno porte e com baixos recursos orçamentários, que frequentemente não possuem garantias a empréstimos, alcançarem recursos a fundo perdido para o financiamento de seus projetos voltados à Proteção e Defesa Civil, sem comprometimento das finanças locais.

Além das potencialidades do Funcap e do Fundo Clima, cabe lembrar o Fundo Nacional de Segurança Pública, cuja lógica orgânica guarda profunda ligação com as ações de Proteção e Defesa Civil.

6 Fundo de Segurança Pública e Proteção e Defesa Civil: algo em comum?

A Lei nº 13.675/2018 disciplina “a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública”, nos termos do § 7º do art. 144 da CRFB; “cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)”, entre outras questões (BRASIL, [2022d]).

Ao instituir o Susp, o art. 9º define três tipos de órgãos do sistema: centrais, estratégicos e operacionais. Entre os operacionais foi incluída a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (art. 9º, § 2º, XIII). E entre os princípios do Susp consta a “eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência e desastres” (art. 4º, VI (BRASIL, [2022d])). Segundo definição legal,

o Ministério Extraordinário da Segurança Pública fixará, anualmente, metas de excelência no âmbito das respectivas competências, visando à prevenção e à repressão das infrações penais e administrativas e à prevenção dos desastres, e utilizará indicadores públicos que demonstrem de forma objetiva os resultados pretendidos (art. 11 (BRASIL, [2022d])).

A Lei ainda determina que os agentes públicos deverão observar algumas diretrizes na elaboração e na execução de seus planos. Entre essas diretrizes está a de “realizar a integração de programas, ações, atividades e projetos dos órgãos e entidades públicas e privadas” em diversas áreas. E uma dessas áreas é a prevenção de desastres (art. 24, II (BRASIL, [2022d])).

Quanto à orientação normativa, mencione-se o objetivo 15 do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028: “estabelecer política, programa de aparelhamento adequado e aprimorar procedimentos voltados à prevenção de situação de emergência e desastres” (BRASIL, 2018, p. 66). Entre as estratégias e ações correlatas à atuação da Defesa Civil previstas pelo texto desse objetivo estão:

realizar ações educativas nas comunidades; [...] implantar um sistema nacional de monitoramento de desastres; [...] desenvolver cultura de prevenção por meio de responsabilidade social; promover a integração entre os três entes da federação, para que se possam desenvolver projetos de redução de riscos de desastres, nos locais de maior vulnerabilidade dos municípios; estimular os municípios na recuperação de áreas degradadas do bioma local, a fim de minimizar a chance de ocorrência de eventos danosos à população (BRASIL, 2018, p. 66-67).

Uma das diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública, materializada como um dos princípios orientadores do sistema, é a

“otimização dos recursos materiais, humanos e financeiros das instituições” (BRASIL, [2022d]). A regulamentação nesse sentido veio em relação ao Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com a publicação da Lei nº 13.756/2018. Especial e de natureza contábil, esse fundo tem por objetivo “garantir recursos para apoiar projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência, observadas as diretrizes” do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028 (BRASIL, [2022e]).

Entre as modalidades de transferência do Fundo estão o convênio, o contrato de repasse, fundo a fundo, termo de execução descentralizada e doação. Desse modo, os recursos do FNSP “serão aplicados diretamente pela União ou transferidos aos Estados ou ao Distrito Federal na hipótese de estes entes federativos terem instituído fundo estadual ou distrital de segurança pública” (BRASIL, [2022e]).

Admite-se também a transferência de recursos aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios por meio de convênios ou de contratos de repasse. Os projetos habilitados “a receber recursos do FNSP, por meio de convênios ou contratos de repasse, não poderão ter prazo superior a 2 (dois) anos, admitida uma prorrogação por até igual período” (BRASIL, [2022e]).

Em 2020 foram transferidos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) aos fundos estaduais e distrital de segurança pública um montante de R\$ 755.111.804 (MODALIDADES..., 2022). Os eixos financiados no exercício 2020 foram a “Valorização dos Profissionais de Segurança Pública e [o] Enfrentamento de Criminalidade Violenta”, regulados pelas Portarias MJSP nºs 629 e 630, ambas de 27/11/2020 (BRASIL, 2020b, 2020c).

A Portaria MJSP nº 275/2021 estipulou recentemente “os critérios de rateio dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública aos Estados e ao Distrito Federal referentes à transferência obrigatória de, no mínimo, cinquenta por cento dos recursos” de que trata o art. 3º da Lei nº 13.756/2018. As variáveis utilizadas “para definição dos critérios de rateio contemplam os aspectos geográficos, populacionais e socioeconômicos dos entes federados, bem como o estabelecimento de metas e resultados a serem alcançados” (BRASIL, 2021b).

Todavia, a prevenção de incêndio e pânico é o único dos critérios de rateio que alcança a Proteção de Defesa Civil, embora a própria Portaria estabeleça que o direcionamento e a forma de aplicação dos recursos distribuídos entre os Estados e o Distrito Federal se darão por meio dos eixos de Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública, de acordo com as diretrizes, os princípios e os objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Este é um ponto que carece de revisão, pois há

uma codificação brasileira de desastres, o que demonstra a diversidade de eventos no País. O incêndio é apenas um deles.

Essa é uma observação plausível também do ponto de vista da sustentabilidade financeira. O fundo em debate é abastecido por um conjunto bastante interessante de fontes como: “as doações e os auxílios de pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras”; “as receitas decorrentes [...] da exploração de loterias”; as “aplicações de recursos orçamentários do FNSP”; a “decretação do perdimento dos bens móveis e imóveis, quando apreendidos ou sequestrados em decorrência das atividades criminosas perpetradas por milicianos, estendida aos sucessores e contra eles executada, até o limite do valor do patrimônio transferido”; as “dotações consignadas na lei orçamentária anual e nos créditos adicionais”; e “as demais receitas destinadas ao FNSP” – recursos provenientes “de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras”; “confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, nos termos da legislação penal ou processual penal”; “fianças quebradas ou perdidas, em conformidade com o disposto na lei processual penal”; “os rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FNSP” (BRASIL, [2022e]).

O orçamento dos últimos três anos do Fundo, bem como a previsão orçamentária para o ano de 2022, podem ser observados na Tabela 2.

Tabela 2

Orçamentos do FNSP

	2022 (Previsão)	2021	2020	2019
Valor (R\$)	1,968 bi	1,720 bi	1,206 bi	1,656 bi
Valor Pago (R\$)		409,3 mi (até setembro)	1,9 bi	553,8 mi

Fonte: Elaborada pelos autores com base na LOA (ORÇAMENTO..., [2022]) e no Portal da Transparência (DADOS..., [2022]).

Na Tabela 2 evidencia-se um constante crescimento (exceto em 2020) dos recursos direcionados ao fundo em parte devido à pandemia. Porém, quando se aplica a correção monetária pelo IPCA, verifica-se um decréscimo, já que o aumento de valor atualizado deveria ter sido 21% maior no ano de 2020. Nota-se uma relevante execução desse fundo em 2020, chegando a 74%, o que em parte demonstra a prioridade dessa política pública para o Governo Federal.

Assim, tanto uma análise legal quanto fática e financeira apontam para algumas vantagens dessa possibilidade de médio prazo de implementação:

i) o fundo de segurança pública é uma fonte de caráter continuado, abastecida por recursos que também têm esse caráter (caso do produto da arrecadação das loterias); ii) há uma conexão legalmente estabelecida entre o fundo e o financiamento de seus órgãos, o que beneficia a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, órgão operacional; iii) a Lei nº 13.675/2018 estabelece um meio de transferência aos entes federados; e iv) oportunidade de atuação das estaduais junto aos municípios.

Por outro lado, destaque-se que a transferência obrigatória prevista em lei é para Estados e o Distrito Federal. Para o município a transferência poderia se dar pela celebração de convênio, de contrato de repasse ou de instrumento congénere. O convênio obriga o município a uma contrapartida, pois o repasse proveniente da União não cobre todos os custos. Ademais, há exigências legais impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como a de o município não estar inadimplente no CAUC (Serviço Auxiliar de Informação para Transferências Voluntárias) no momento da liberação da primeira parcela ou parcela única dos recursos financeiros (regra para municípios com até 50.000 habitantes). E mais: nem todo município se enquadraria hoje nos critérios estabelecidos pela Lei nº 13.756/2018 (“existência de plano de segurança nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios”; e “integração aos sistemas nacionais e fornecimento e atualização de dados e informações de segurança pública ao Ministério da Segurança Pública” (BRASIL, [2022e])).

A busca de alternativas financeiras para o enfrentamento e prevenção de desastres é complexa (KELLETT; CARAVANI; PICHON, 2014). Não existe sistema perfeito: o que há são alternativas a serem adotadas em conjunto, aproveitando as potencialidades de cada. Além disso, a realidade econômica, social e legal de cada país dita regras diferentes. E não raras vezes as maiores soluções também são as mais difíceis, pois dependem de instituições e vontade política.

Todavia, no caso brasileiro, três questões importantes merecem ser reiteradas: i) entre os princípios do Susp está a eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência e desastres. O princípio é a fonte motriz de um sistema; ii) o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028 estabelece como um de seus objetivos “estabelecer política, programa de aparelhamento adequado e aprimorar procedimentos voltados à prevenção de situação de emergência e desastre” (BRASIL, 2018, p. 66). A palavra *desastre* aqui foi utilizada em termos amplos e abarca, portanto, todo tipo de evento, não apenas o incêndio; iii) o Decreto regulamentador da Política Nacional de Segurança Pública e Social dispõe sobre a possibilidade de transferência de recursos do fundo do Susp aos municípios, por meio de convênios ou contratos de repasse. E essa é

uma alternativa que pode significar considerável diferença em diversos municípios dotados de menores recursos, embora sejam *loci* de desastre.

Por fim, cabe destacar que tanto a análise legal quanto a financeira apontam para a viabilidade de implementação dos fundos federais como uma estratégia profícua num contexto de estruturação da Defesa Civil e de implementação da Política Pública em termos financeiros. O fundo pode não ser a única solução, mas em matéria de desastre é parte dela.

7 Considerações finais

O artigo intentou contribuir para a informação e o debate sobre a necessidade do desenvolvimento de um conjunto de ações ligadas a fundos públicos capazes de reforçar a resiliência financeira pública frente à incidência cada vez maior de desastres no Brasil.

Não apenas o custo do desastre, mas uma estratégia financeira voltada à prevenção precisa de maior atenção em termos de articulação orçamentária. Esse processo implicaria uma reflexão prévia sobre a gestão de ativos e passivos públicos, bem como sobre o risco residual de desastre e sobre a combinação de instrumentos de financiamento *ex ante* e *ex post*, sempre tendo em conta o perfil de risco do País, sua situação fiscal e seus procedimentos orçamentários. Os fundos representam um bom exemplo de instrumento que, aliados a uma reprogramação orçamentária, podem contribuir enormemente para realidade de escassez orçamentária da Defesa Civil.

A cooperação entre ministérios e níveis administrativos interinstitucionais aparece como fundamental nesse contexto, pois recursos para a prevenção e a resposta podem ser por eles compartilhados em favor de um bem comum maior. As possibilidades apontadas em relação ao Fundo Clima e de Segurança Pública são bons exemplos de que a implementação de política pública tem orientação legal para a articulação e o apoio mútuo.

Outro ponto crucial nesse processo é a necessidade de regulamentos adaptados. É nefasta para todo o Sinpdec a existência de um Fundo Nacional de Calamidade Pública que não tem recursos. Fundos são parte de uma estratégia de financiamento para risco e desastre mais ampla, cuja visão sistêmica antevê alternativas ao mero orçamento escasso, insuficiente e de emergência.

Uma visão sistêmica e amplas possibilidades de captação de recursos para o enfrentamento das adversidades socioambientais e ameaças é fundamental para o desenvolvimento dos objetivos da República Federativa do Brasil, presentes no art. 3º da CRFB. Um país sem estratégia financeira para enfrentamento dos desastres socionaturais acaba recorrendo unicamente

ao endividamento para financiar a resposta. E uma nação endividada por desastres não investe em prevenção, não alcança o desenvolvimento e multiplica as desigualdades.

Sobre os autores

Fernanda Dalla Damacena é doutora em Direito PÚblico pela Unisinos, São Leopoldo, RS, Brasil, com *período sanduíche* na Berkeley Law School, CA, EUA; mestra em Direito PÚblico pela Unisinos, São Leopoldo, RS, Brasil; especialista em Direito do Estado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; pós-doutora pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil; advogada e consultora.
E-mail: contato@fernandadamacena.com

Luiz Felipe da Fonseca Pereira é mestre em Direito na Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil; doutorando em Direito na UFPA, Belém, PA, Brasil; especialista em Direito Tributário na Faculdade Venda Nova do Imigrante (Favene), Venda Nova do Imigrante, ES, Brasil; graduado em Direito pela UFPA, Belém, PA, Brasil, com *período sanduíche* na Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal; advogado.
E-mail: filip.fons@hotmail.com

Renato Eliseu Costa é mestre pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; doutorando em Políticas PÚblicas na Universidade Federal do ABC, São Bernardo, SP, Brasil.
E-mail: renatoeliseu@gmail.com

Victor Marchezini é doutor em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, Brasil; professor do programa de pós-graduação (mestrado e doutorado) em Desastres Naturais da Universidade Estadual Paulista, São José dos Campos, SP, Brasil; professor no programa de pós-graduação (mestrado e doutorado) em Ciéncia do Sistema Terrestre do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, São José dos Campos, SP, Brasil; pesquisador no Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais do Ministério da Ciéncia, Tecnologia e Inovações (MCTI), São José dos Campos, SP, Brasil; pós-doutorando no Natural Hazards Center, Universidade do Colorado-Boulder, Boulder, Colorado, EUA, com apoio da Fundação de Pesquisa do Estado de São Paulo (processo nº 2018/06093-4).

E-mail: victor.marchezini@cemaden.gov.br

Como citar este artigo

(ABNT)

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera; PEREIRA, Luiz Felipe da Fonseca; COSTA, Renato Eliseu; MARCHEZINI, Victor. Fundos públicos federais e implementação da política nacional de proteção e defesa civil no Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59, n. 235, p. 215-242, jul./set. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p215

(APA)

Damacena, F. D. L., Pereira, L. F. da F., Costa, R. E., & Marchezini, V. (2022). Fundos públicos federais e implementação da política nacional de proteção e defesa civil no Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 59(235), 215-242. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p215

Referências

- BANCO MUNDIAL; UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil. *Relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil: 1995-2019*. Organização de Rafael Schadeck. 2. ed. Florianópolis: UFSC, CEPED: Banco Mundial: GFDRR, 2020.
- BARBERA, Carmela. Patterns of financial resilience in Italian municipalities. In: STECCOLINI, Ileana; JONES, Martin; SALITERER, Iris (ed.). *Governmental financial resilience: international perspectives on how local governments face austerity*. Bingley, UK: Emerald, 2017. p. 153-171. (Public Policy and Governance, v. 27).
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jul. 2022.
- _____. *Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015*. Regulamenta o disposto no art. 7º, *caput*, inciso XIV, alínea "h", e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8437.htm. Acesso em: 6 jul. 2022.
- _____. *Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018*. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Brasília, DF: Presidência da República, [2022b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9578.htm. Acesso em: 6 jul. 2022.
- _____. *Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020*. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10593.htm. Acesso em: 6 jul. 2022.
- _____. *Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986*. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm. Acesso em: 6 jul. 2022.
- _____. *Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001*. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm. Acesso em: 6 jul. 2022.
- _____. *Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 6 jul. 2022.
- _____. *Lei Complementar nº 177, de 2 de janeiro de 2021*. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp177.htm. Acesso em: 6 jul. 2022.
- _____. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1982]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 6 jul. 2022.

_____. *Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009*. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12114.htm. Acesso em: 6 jul. 2022.

_____. *Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010*. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm. Acesso em: 6 jul. 2022.

_____. *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 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 6 jul. 2022.

_____. *Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018*. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2022d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 6 jul. 2022.

_____. *Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018*. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2022e]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13756.htm. Acesso em: 6 jul. 2022.

_____. *Medida Provisória nº 2.170-36, de 23 de agosto de 2001*. Dispõe sobre a administração dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, consolida e atualiza a legislação pertinente ao assunto e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2170-36.htm. Acesso em: 6 jul. 2022.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: 2018-2028*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br>. Acesso em: 6 jul. 2022.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Portaria nº 275, de 5 de julho de 2021*. Dispõe sobre os critérios de rateio dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública aos Estados e ao Distrito Federal, na modalidade fundo a fundo. [Brasília, DF]: Imprensa Nacional, 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mjsp-n-275-de-5-de-julho-de-2021-330353491>. Acesso em: 6 jul. 2022.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Portaria nº 629, de 27 de novembro de 2020*. Regulamenta o incentivo financeiro das ações do Eixo Valorização dos Profissionais de Segurança Pública, no âmbito da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e do Sistema Único de Segurança Pública [...]. [Brasília, DF]: Imprensa Nacional, 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-629-de-27-de-novembro-de-2020-290791110>. Acesso em: 6 jul. 2022.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Portaria nº 630, de 27 de novembro de 2020*. Regulamenta o incentivo financeiro das ações do Eixo Enfrentamento à Criminalidade Violenta, no âmbito da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e do Sistema Único de Segurança Pública [...]. [Brasília, DF]: Imprensa Nacional, 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-630-de-27-de-novembro-de-2020-290791185>. Acesso em: 6 jul. 2022.

_____. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. *Diagnóstico de capacidades e necessidades municipais em proteção e defesa civil*. Brasil. Coordenação geral de Victor Marchezini. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, 2021c. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/Versao_WEB__Projeto_Elos_Diagnostico_Municipal__Volume_Brasil.pdf. Acesso em: 6 jul. 2022.

_____. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019*. Institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2019b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703>. Acesso em: 6 jul. 2022.

CLIMATE ACCOUNTABILITY INSTITUTE. *Update of carbon majors 1965-2018*. Snowmass, CO: CAI, 2020. Disponível em: <https://climateaccountability.org/pdf/CAI%20PressRelease%20Dec20.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2022.

COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins da. Fundos federais – abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas. *Textos para Discussão*, Brasília, DF, n. 29, p. 1-35, 2017. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto29>. Acesso em: 6 jul. 2022.

DADOS abertos. In: PORTAL da Transparência. [Brasília, DF]: Controladoria-Geral da União, [2022]. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/download-de-dados>. Acesso em: 6 jul. 2022.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. *Direito dos desastres e compensação climática no Brasil: limites e possibilidades*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

DEBORTOLI, Nathan S.; CAMARINHA, Pedro Ivo M.; MARENKO, José A.; RODRIGUES, Regina R. An index of Brazil's vulnerability to expected increases in natural flash flooding and landslide disaster in the context of climate change. *Natural Hazards*, [s. l.], v. 86, n. 2, p. 557-582, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11069-016-2705-2>.

DUTRA, Adriana Soares; GONÇALVES, Rafael Soares. A atuação dos assistentes sociais nos órgãos municipais de proteção e defesa civil. *Em Pauta*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 37, p. 106-125, jan./jun. 2016. DOI: <https://doi.org/10.12957/rep.2016.25388>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/25388>. Acesso em: 6 jul. 2022.

EXTINÇÃO de fundos públicos é aprovada pela CCJ e vai ao Plenário. Agência Senado, Brasília, DF, 4 mar. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/04/extincao-de-fundos-publicos-e-aprovada-pela-ccj-e-vai-ao-plenario>. Acesso em: 6 jul. 2022.

FUNDO Clima. In: BNDES: o banco nacional do desenvolvimento. Rio de Janeiro: BNDES, [20--]. Disponível em: <https://www.bnDES.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/fundo-clima>. Acesso em: 6 jul. 2022.

FUNDO Nacional sobre Mudanças Climáticas. In: MINISTÉRIO do Meio Ambiente. [Brasília, DF]: Ministério do Meio Ambiente, [201-]. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/acesso-a-informacao/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima>. Acesso em: 6 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos municípios brasileiros*: 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. (Pesquisa de Informações Básicas Municipais). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101871.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2022.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate change 2021: the physical science basis: summary for policymakers*. Edited by Valérie Masson-Delmotte et al. [s. l.]: IPCC, 2021. (Intergovernmental Panel on Climate Change). Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf. Acesso em: 6 jul. 2022.

KELLETT, Jan; CARAVANI, Alice; PICHON, Florence. *Financing disaster risk reduction: towards a coherent and comprehensive approach*. London: ODI: UNDP, 2014. Disponível em: <https://cdn.odi.org/media/documents/9027.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2022.

KELMAN, Ilan. Climate change and the Sendai framework for disaster risk reduction. *International Journal of Disaster Risk Science*, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 117-127, June 2015. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13753-015-0046-5>. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s13753-015-0046-5>. Acesso em: 6 jul. 2022.

KELMAN, Ilan; MERCER, Jessica; GAILLARD, J. C. (ed.). *The Routledge handbook of disaster risk reduction including climate change adaptation*. Abingdon: Routledge, Taylor & Francis Group, 2020.

LIMA, Diana Vaz de; AQUINO, André Carlos Busanelli de. Resiliência financeira de fundos de regimes próprios de previdência em municípios. *Revista Contabilidade & Finanças*, São Paulo, v. 30, n. 81, p. 425-445, set./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1808-057x201908810>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/161335>. Acesso em: 6 jul. 2022.

LONDE, Luciana de Resende; SORIANO, Erico; COUTINHO, Marcos Pellegrini. Capacidades das instituições municipais de proteção e defesa civil no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista do Departamento de Geografia*, São Paulo, v. 30, p. 77-95, 2015. DOI: <https://doi.org/10.11606/rdg.v30i0.98715>. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/98715>. Acesso em: 6 jul. 2022.

MARCHEZINI, Victor; FERREIRA, Adriano Mota; LIMA, Glauston Roberto Teixeira de; GONÇALVES, Demerval Aparecido. Emergency funding public policy for disaster response in Brazil from 2013 to 2017. *Sustainability in Debate*, Brasília, DF, v. 11, n. 2, p. 266-284, Aug. 2020. DOI: <https://doi.org/10.18472/SustDeb.v11n2.2020.31268>. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/31268>. Acesso em: 6 jul. 2022.

MARTINS, Lucas Candeia; SOARES, Thiago Vitor Ferreira; SILVA, Paulyane Gomes da; SILVA, Amanda Braz da. Resiliência financeira governamental e enfrentamento à Covid-19. *Revista Gestão Organizacional*: RGO, Chapecó, v. 14, n. 1, p. 117-130, jan./abr. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.22277/rgo.v14i1>. Disponível em: <http://bell.umochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/5742>. Acesso em: 6 jul. 2022.

MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, [Stanford, CA], v. 57, n. 5, p. 1.361-1.389, Apr. 2005. Disponível em: https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/1268/. Acesso em: 6 jul. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Finanças municipais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

MODALIDADES de transferências de recursos do FNSP. In: MINISTÉRIO da Justiça e Segurança Pública. [Brasília, DF]: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 10 maio 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/gestao-e-ensino/fundo-a-fundo/fundo-a-fundo>. Acesso em: 6 jul. 2022.

ORÇAMENTO anual de 2020. In: MINISTÉRIO da Economia. [Brasília, DF]: Ministério da Economia, [2020]. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamntos-anuais/2020>. Acesso em: 6 jul. 2022.

ORÇAMENTO anual de 2021. In: MINISTÉRIO da Economia. [Brasilia, DF]: Ministério da Economia, [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamntos-anuais/2021>. Acesso em: 6 jul. 2022.

ORÇAMENTO da União. In: CÂMARA dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2022]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: 6 jul. 2022.

QUEM somos. In: BNDES: o banco nacional do desenvolvimento. Rio de Janeiro: BNDES, [20-]. Disponível em: <https://www.bnDES.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos>. Acesso em: 6 jul. 2022.

RAASCH, Michele; SILVEIRA-MARTINS, Elvis; GOMES, Camila Cabrera. Resiliência: uma revisão bibliométrica. *Revista de Negócios*, [Blumenau], v. 22, n. 4, p. 40-55, out. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.7867/1980-4431.2017v22n4p40-55>. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/rn/article/view/6950>. Acesso em: 6 jul. 2022.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Administração Pública*: RAP, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, p. 627-670, jul./ago. 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6456>. Acesso em: 6 jul. 2022.

SELLA, Danielle Moraes; ARRUDA, Célia Cristina. Fundos especiais. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 118, p. 76-89, abr./jun. 1996.

SILVA, Isadora Vida Mefano e. *Vulnerabilidade institucional do setor saúde a desastres no município de Nova Friburgo*. 2019. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/34939>. Acesso em: 6 jul. 2022.

VAN OLDENBORGH, Geert Jan; KRIKKEN, Folmer; LEWIS, Sophie; LEACH, Nicholas J.; LEHNER, Flavio; SAUNDERS, Kate R.; VAN WEELE, Michiel; HAUSTEIN, Karsten; LI, Sihan; WALLOM, David; SPARROW, Sarah; ARRIGHI, Julie; SINGH, Roop K.; VAN AALST, Maarten K.; PHILIP, Sjoukje Y.; VAUTARD, Robert; OTTO, Friederike E. L. Attribution of the Australian bushfire risk to anthropogenic climate change. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, [s. l.], v. 21, n. 3, p. 941-960, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5194/nhess-21-941-2021>. Disponível em: <https://nhess.copernicus.org/articles/21/941/2021/>. Acesso em: 6 jul. 2022.

WESTERN North American extreme heat virtually impossible without human-caused climate change. *World Weather Attribution*, [s. l.], 7 July 2021. Disponível em: <https://www.worldweatherattribution.org/western-north-american-extreme-heat-virtually-impossible-without-human-caused-climate-change/>. Acesso em: 6 jul. 2022.