

GASTOS EM PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL PARA PREVENÇÃO DE DESASTRES NATURAIS VERSUS RESPOSTA E RECONSTRUÇÃO NO BRASIL

Johnny Amorim Liberato

Resumo

Este artigo tem por objetivo divulgar pesquisa acerca dos gastos empregados pela União nos últimos dez anos em ações de proteção e defesa civil. A CNM utilizou os dados contidos nos três principais programas criados pelo Ministério da Integração Nacional para desenvolver ações de defesa civil, quais sejam: 2027 – Prevenção e Preparação para Desastres; 1029 – Respostas aos Desastres e Reconstrução; e 2040 – Gestão e Respostas a Desastres Naturais. Com esses programas, de 2005 a 2014, a União gastou R\$ 6 bilhões em ações de proteção e defesa civil; destes, o governo federal empregou R\$ 147,7 milhões em ações de prevenção, que correspondem a apenas 2% do investimento total. O que impressiona é que 98% foram gastos em ações emergenciais de resposta e de reconstrução de cenários afetados, ou seja, R\$ 5,9 bilhões, em detrimento à prevenção.

Palavras-chave

Proteção e defesa civil, prevenção e resposta a desastres, gestão de riscos.

INTRODUÇÃO

Com a intervenção humana somada às mudanças climáticas, os desastres naturais vêm aumentando significativamente no Brasil. Milhares de Municípios já sofreram com os efeitos negativos causados por eventos naturais extremos que estão cada vez mais frequentes. Em geral, os Municípios que possuem grande população concentrada em áreas de riscos são os mais afetados. Com a falta de incentivos por parte da União e dos Estados para auxiliar os Municípios nas ações de prevenção, quando ocorrem grandes precipitações pluviométricas aumenta a vulnerabilidade da população que mora em áreas de risco de inundações e deslizamentos de terra, e ocorrem muitos danos materiais, ambientais e humanos. A seca também está mais severa e duradoura, causando o colapso no abastecimento de água potável, além de gerar grandes prejuízos econômicos e financeiros no agronegócio e na pecuária.

Por este motivo, nos últimos dez anos, os desastres naturais geraram 20.347 decretações de anormalidade. Os decretos decorrentes da seca corresponderam a 68,7%, transformando a seca e a estiagem em grandes vilãs decorrentes das variáveis climáticas. Em segundo lugar vêm os desastres decorrentes das chuvas: foram 6.111 decretos, que correspondem a 30% das decretações. Apenas 1,2%, que representa 257 decretos, foram motivados por erosões, incêndios em edificações e em florestas, abalos sísmicos, doenças infectocontagiosas etc. No Brasil, os desastres mais frequentes são exatamente os relacionados por excesso de chuvas ou justamente o contrário, ou seja, pela falta de chuvas.

Tabela 1 – Decretações

Ano	Nº de decretos pela seca	Nº de decretos pelo excesso de chuva	Nº de decretos Outros
2005	1.569	139	3
2006	888	91	12
2007	1.121	458	36
2008	1.000	477	25
2009	608	672	12
2010	1.093	1.591	81
2011	118	1136	28
2012	2.328	420	28
2013	3.276	446	25
2014	1.978	681	7
Total	13.979	6.111	257

Fonte: SEDEC/MI. Elaboração: Área Técnica de Defesa Civil da CNM.

GASTOS DA UNIÃO PARA AÇÕES DE DEFESA CIVIL ENTRE 2005 A 2014

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) realizou uma pesquisa acerca dos gastos empregados pela União nos últimos dez anos em ações de proteção e defesa civil.

A CNM utilizou os dados contidos nos três principais programas criados pelo Ministério da Integração Nacional para desenvolver ações de defesa civil, quais sejam: 2027 – Prevenção e Preparação para Desastres; 1029 – Respostas aos Desastres e Reconstrução; e 2040 – Gestão

e Respostas a Desastres Naturais. Com esses programas, de 2005 a 2014, a União gastou R\$ 6 bilhões em ações de proteção e defesa civil.

Programa 1027 – Prevenção e Preparação para Desastres: R\$ 147,7 milhões.

Com o agravamento dos danos e prejuízos causados por desastres naturais no Brasil em virtude das mudanças climáticas, o Sistema Nacional de Defesa Civil criou o Programa 1027 com o objetivo de prevenir e monitorar os eventos climáticos e investir em obras estruturais e não estruturais em todos os Municípios. Para esse programa, de 2005 a 2012, o governo federal empregou R\$ 147,7 milhões, que correspondem a apenas 2% do investimento total.

Programa 1029 – Respostas aos Desastres e Reconstrução: R\$ 3,4 milhões.

O objetivo desse programa é promover a reabilitação das áreas atingidas por desastres naturais, quando comprometida a capacidade local (municipal) de atendimento, especialmente se interrompida a prestação dos serviços essenciais, nos casos de desastres de grande e muito grande porte, reconhecidos pelo governo federal como situação de emergência e estado de calamidade pública.

De 2005 a 2012, 56% dos R\$ 6 bilhões foram empregados para ações de respostas e reconstrução de áreas afetadas e destruídas por desastres naturais, em contrapartida aos investimentos de prevenção.

Programa 2040 – Gestão de Riscos e Respostas a Desastres: R\$ 2,5 bilhões.

Tem o objetivo de promover:

- a prevenção de desastres com foco em Municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas, deslizamentos e seca;
- ações de pronta resposta e reconstrução de forma a restabelecer a ordem pública e a segurança da população em situações de desastre;
- a expansão do mapeamento de áreas de risco com foco em Municípios recorrentemente afetados por inundações, erosões marítimas e fluviais, enxurradas e deslizamentos, para orientar as ações de defesa civil.

Esse programa foi criado somente em 2012, após ser sancionada a Lei 12.608/2012 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec).

Conforme demonstrado, o programa 2040 integrou as ações de prevenção com as ações de resposta e reconstrução.

Tabela 2 – Recursos

Exercício	1027 Prevenção e Preparação para Desastres	1029 Resposta aos Desastres e Reconstrução	2040 Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	Total de Repasses
2005	0,00	5.325.901,78	0,00	5.325.901,78
2006	4.464.983,25	19.502.525,84	0,00	23.967.509,09
2007	18.157.098,70	115.465.313,36	0,00	133.622.412,06
2008	51.578.920,79	137.427.476,57	0,00	189.006.397,36
2009	41.089.528,69	837.103.416,87	0,00	878.192.945,56
2010	5.721.827,17	1.689.588.077,19	0,00	1.695.309.904,36
2011	26.716.999,11	457.568.540,43	0,00	484.285.539,54
2012	0,00	152.317.980,80	616.425.881,54	768.743.862,34
2013	0,00	0,00	1.232.277.779,68	1.232.277.779,68
2014	0,00	0,00	688.590.529,89	688.590.529,89
Total	147.729.357,71	3.414.299.232,84	2.537.294.191,11	6.099.322.781,66

Fonte: SEDEC/MI. Elaboração: Área Técnica de Defesa Civil da CNM.

Conforme a tabela acima, nos últimos dez anos, os desastres naturais custaram ao Brasil mais de R\$ 6 bilhões. O que impressiona é que, desse valor, 98% foram gastos em ações emergenciais de resposta e de reconstrução de cenários afetados, ou seja, R\$ 5,9 bilhões.

O atual quadro mostra a total deficiência da União em criar políticas públicas de prevenção e de monitoramento de desastres.

GASTOS POR REGIÃO DE 2005 A 2014

De acordo com os programas utilizados, verificamos que o Centro-Oeste foi a região com maior gasto em ações de defesa civil com 31,66%. Em segundo lugar vem a região Nordeste, com 30% dos gastos – isso se deve às ações emergenciais de combate à seca. A região Sudeste vem em terceiro lugar com 17,11% dos gastos, em razão do excesso de chuvas.

A região Sul, por ser nacionalmente conhecida por problemas causados por chuvas, vem com 14,61% dos gastos realizados. Deve-se observar que muitos Municípios da região Sul, como Blumenau (SC), Porto Alegre (RS) e Curitiba (PR) possuem órgãos municipais que são referência nacional em ações de prevenção e monitoramento do clima.

Tabela 3 – Total de repasses por região

Total de Repasses por Região		
Região	Repasso	%
NE	1.861.023.347,44	30,51%
N	373.028.682,97	6,12%
CO	1.930.796.778,17	31,66%
SE	1.043.379.454,49	17,11%
S	891.094.518,59	14,61%
Total	6.099.322.781,66	100%

Fonte: SEDEC/MI. Elaboração: Área Técnica de Defesa Civil da CNM.

1. Total de gastos em prevenção por região

Os recursos empregados pelo programa 1027, Prevenção e Preparação para Desastres, contabilizaram pouco mais de 2% dos gastos totais da União até 2014. A região Nordeste recebeu o equivalente a 75% dos R\$ 147 milhões destinados às ações de prevenção, empregados principalmente em ações relacionadas à seca. A CNM ressalva que esse valor foi insuficiente para o período de dez anos, tendo em vista que os Municípios nordestinos continuam a ser assolados pela seca.

Tabela 4 – Total da prevenção por região

Total da Prevenção por Região		
Região	Prevenção	% sobre Repasses
NE	111.885.587,03	1,83%
N	1.035.000,00	0,02%
CO	15.567.569,37	0,26%
SE	14.617.939,54	0,24%
S	4.623.261,77	0,08%
Total	147.729.357,71	2%

Fonte: SEDEC/MI. Elaboração: Área Técnica de Defesa Civil da CNM.

2. Total de gastos em respostas por região

Como mencionado anteriormente, grande parte dos recursos destinados para ações de defesa civil foram para ações de resposta e reconstrução. Desse modo, dos R\$ 6 bilhões gastos pela União, 56% foram empregados pelo programa 1029, chegando ao valor de R\$ 3,4 bilhões.

Tabela 5 – Total da resposta por região

Total da Resposta por Região		
Região	Resposta	% sobre Repasses
NE	1.327.790.287,40	21,77%
N	251.839.171,91	4,13%
CO	133.223.728,42	2,18%
SE	872.102.577,71	14,30%
S	829.343.467,40	13,60%
Total	3.414.299.232,84	56%

Fonte: SEDEC/MI. Elaboração: Área Técnica de Defesa Civil da CNM.

3. Total de gastos em gestão de riscos por região

Em 2012, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil sancionou a Lei 12.608/2012, criando o programa 2040, que integra ações de prevenção e de respostas. Dessa forma, em 2012, os programas 1027 e 1029 deixaram de ser utilizados em 2012 e 2013, respectivamente, restando apenas em âmbito federal o programa 2040. Vários fatores contribuíram para a criação do novo programa, 2040. São eles:

- burocracia existente no antigo Sistema Nacional de Defesa Civil;
- pelas 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;
- análise das propostas apresentadas pelos Municípios demoravam meses para serem analisadas pelo governo;
- valores das contrapartidas municipais dos convênios que seriam firmados pela União eram muito altos.

Visando a sanar essas dificuldades, foi criado o Programa 2040 – Gestão de Riscos e Respostas a Desastres, em 2012. Porém, desde então o programa não permite analisar mais quais foram os recursos utilizados em ações de prevenção. Atualmente, o programa 2040 apenas informa os recursos empregados em ações de gestão de riscos e de respostas a desastres, de maneira geral.

Dessa feita, esse relatório não apresentará dados e análises sobre gastos com prevenção após as mudanças empregadas pelo Sinpdec. Temos então, que de 2012 a 2014, a União já gastou mais de R\$ 2,5 bilhões em ações de defesa civil, o que corresponde a 42% dos gastos empregados, conforme tabela a seguir.

Tabela 6 – Total da gestão de riscos por região

Total da Gestão de Riscos por Região		
Região	Gestão	% sobre Repasses
NE	421.347.473,01	6,91%
N	120.154.511,06	1,97%
CO	1.782.005.480,38	29,22%
SE	156.658.937,24	2,57%
S	57.127.789,42	0,94%
Total	2.537.294.191,11	42%

Fonte: SEDEC/MI. Elaboração: Área Técnica de Defesa Civil da CNM.

4. Gastos por Estados de 2005 a 2014

Tabela 7 – Gastos por Estados 2005/2014

UF	Região	1027 Prevenção e Preparação para Desastres	1029 Resposta aos Desastres e Reconstrução	2040 Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	Total de Repasses
Distrito Federal	CO	269.877,12	21.817.367,08	1.760.482.733,35	1.782.569.977,55
Goiás	CO	1.815.000,00	12.093.833,35	10.880.881,00	24.789.714,35
Mato Grosso	CO	7.443.932,16	18.119.588,64	6.199.353,20	31.762.874,00
Mato Grosso do Sul	CO	6.038.760,09	81.192.939,35	4.442.512,83	91.674.212,27
Acre	N	–	14.280.713,10	29.091.653,54	43.372.366,64
Amapá	N	–	1.600.000,00	3.602.800,00	5.202.800,00
Amazonas	N	–	132.329.677,63	58.220.597,02	190.550.274,65
Para	N	–	74.594.781,18	9.786.667,57	84.381.448,75
Rondônia	N	–	97.000,00	17.940.371,02	18.037.371,02
Roraima	N	–	27.650.000,00	–	27.650.000,00
Tocantins	N	1.035.000,00	1.287.000,00	1.512.421,91	3.834.421,91
Alagoas	NE	–	350.177.022,77	45.592.105,25	395.769.128,02
Bahia	NE	85.043.108,22	235.719.766,12	29.276.752,19	350.039.626,53
Ceará	NE	–	52.993.560,04	68.275.316,10	121.268.876,14
Maranhão	NE	–	106.048.293,04	20.978.052,75	127.026.345,79
Paraíba	NE	500.000,00	19.699.701,74	63.539.473,75	83.739.175,49
Pernambuco	NE	25.504.551,11	371.538.053,58	89.771.845,87	486.814.450,56
Piauí	NE	–	125.040.535,51	38.860.020,02	163.900.555,53
Rio Grande do Norte	NE	837.927,70	35.573.354,60	49.757.854,33	86.169.136,63

UF	Região	1027 Prevenção e Preparação para Desastres	1029 Resposta aos Desastres e Reconstrução	2040 Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	Total de Repasses
Sergipe	NE	–	31.000.000,00	15.296.052,75	46.296.052,75
Paraná	S	712.448,00	52.360.134,46	16.810.825,24	69.883.407,70
Rio Grande do Sul	S	3.176.000,00	304.303.110,64	27.175.500,94	334.654.611,58
Santa Catarina	S	734.813,77	472.680.222,30	13.141.463,24	486.556.499,31
Minas Gerais	SE	2.908.667,00	130.410.497,20	73.599.035,44	206.918.199,64
Rio de Janeiro	SE	–	573.560.167,12	35.411.435,36	608.971.602,48
São Paulo	SE	10.199.284,55	131.416.122,38	6.529.892,58	148.145.299,51
Espírito Santo	SE	1.509.987,99	36.715.791,01	41.118.573,86	79.344.352,86
Total		147.729.357,71	3.414.299.232,84	2.537.294.191,11	6.099.322.781,66

Fonte: SEDEC/MI. Elaboração: Área Técnica de Defesa Civil da CNM.

REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS NAS AÇÕES DE PREVENÇÃO

A Espanha é referência em ações eficientes de prevenção a desastres naturais que, além de serem modelos mundiais, economizam bilhões de dólares em ações de mitigação e de monitoramentos a desastres. Ações de referência mundial acerca da gestão de riscos desenvolvidas pela Espanha:

- investiu em tecnologia de monitoramento e alertas meteorológicos para redução de riscos de desastres;

- um dos primeiros países a criar uma política nacional de defesa civil que mais tarde foi adotada pelo Brasil;
- um dos primeiros países a criar um Centro Nacional de Monitoramento e Gerenciamento de Riscos e Desastres;
- fortaleceu a integração de Entes públicos e privados nas ações de proteção e defesa civil;
- pioneiro em criar um sistema de defesa civil que promove o monitoramento das mudanças climáticas para mitigação de desastres naturais;
- um dos primeiros países a criarem nomenclatura e códigos para os desastres naturais;
- pioneiro em criar políticas públicas que fortalecem ações de prevenção para tornar as cidades resilientes.

A despeito das boas práticas acima, reconhecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) como referências mundiais em defesa civil, a União tem optado por enfocar programas de respostas aos desastres em detrimento de programas de prevenção aos desastres, o que resulta na má aplicação das verbas públicas, pois os gastos com ações de respostas são sete vezes mais caros do que as ações de prevenção, conforme demonstra a ONU. Somam-se a isso os danos e prejuízos causados à população e ao meio ambiente que poderiam ser evitados ou minimizados com ações de prevenção aos desastres.

Gráfico 1 – Comparativo anual dos programas



Fonte: SEDEC/MI. Elaboração: Área Técnica de Defesa Civil da CNM.

O gráfico acima mostra claramente a deficiência da União em trabalhar com ações de prevenção.

A IMPORTÂNCIA DO INVESTIMENTO EM PREVENÇÃO

Conforme mencionado, segundo a ONU, a cada dólar investido em prevenção são economizados sete dólares que seriam gastos em reconstrução. Os investimentos em ações de prevenção vão além de economia, pois a prevenção tem como objetivo:

- 1) salvar e guardar vidas humanas;
- 2) preservar o meio ambiente;
- 3) evitar que serviços essenciais, como abastecimento de água e energia, transporte público, saúde, educação, segurança pública, entre outros sejam interrompidos;

- 4) monitorar as mudanças climáticas;
- 5) mapear áreas de riscos;
- 6) planejar ações de preparação e evacuação de áreas de riscos;
- 7) mitigar os impactos negativos causados por desastres;
- 8) identificar as vulnerabilidades das áreas de riscos;
- 9) pesquisar e desenvolver ações de educação, capacitação e comunicação dos atores locais e da população, entre outros.

CONSIDERAÇÕES DA CNM

Ante todo o exposto, resta indubitável a necessidade de o governo federal investir em ações de prevenção, pois propiciarão economia de recursos financeiros, proteção do ambiente natural e urbano e, principalmente, garantia de proteção à vida da população.

Conforme o art. 4º, inc. III, da Lei 12.608/2012, umas das diretrizes do Sinpdec é dar prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastre. Porém, os dados mostram que o investimento em prevenção por parte da União é pouco e acaba configurando o aumento dos danos e prejuízos causado por desastre, uma vez que as áreas afetadas não passaram por ações de prevenção que poderiam ter amenizado ou evitado os danos e os prejuízos causados pelos eventos adversos.

Outro fator negativo é baixa eficiência da articulação entre o governo federal e os Municípios, pois a legislação contida obriga os Municípios a realizarem ações que oneram a gestão local, como:

- criar sistema de informações e monitoramento de desastres;
- criar oficialmente a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil – Compdec;

- executar a PNPDEC em âmbito local com ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil (art. 8º).

Assim, a CNM ressalta que falta investimento, apoio técnico e financeiro por parte da União e dos Estados para auxiliar e custear a implementação e ampliação da estrutura de defesa civil local, especialização e qualificação de profissionais municipais de proteção e defesa civil. Sem esse apoio, os Municípios de médio e pequeno portes não têm condições técnicas e financeiras para realizar atividades de defesa civil, que exigem gastos elevados em todas as fases como prevenção, monitoramento, preparação, reposta e reconstrução de cenários afetados por desastres naturais.

Ademais, para ações de restabelecimento e reconstrução, a União cobra dos Municípios a realização de várias etapas, como apresentação de documentações complexas, planos de trabalhos, entre outras exigências que poderiam no mínimo ter uma orientação mais eficiente e direta por parte do governo federal.

Dada a realidade apresentada, os Municípios que não conseguem atender a todas as exigências do Sinpdec estão sujeitos a não receber recursos federais para ações de reconstrução e reabilitação de áreas afetadas por desastres, o que gera inúmeros prejuízos socioambientais e econômicos locais.