

ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS AOS DESASTRES NOS ESTADOS DE PERNAMBUCO, RIO DE JANEIRO E SANTA CATARINA ATRAVÉS DOS PLANOS PLURIANUAIS NO PERÍODO 2012 - 2019

Daniel Bazanini Massarotte¹

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar de que maneira o tema gestão de risco de desastres é tratado pelos agentes políticos após o acontecimento de sinistros e se há continuidade no processo através da observação dos estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e Santa Catarina. Para obtenção dos dados foram analisados os Planos Plurianuais do Governo de cada estado para os períodos 2012-2015 e 2016-2019 no que diz respeito à temática. Foram utilizados os filtros Defesa Civil e Desastre(s) nos documentos. O método utilizado foi o comparativo, através de raciocínio indutivo. Os resultados evidenciam programas, ações (subações) e orçamento voltados à gestão de risco de desastres nos dois períodos porém não existindo um padrão de continuidade similar para os três entes, demonstrando que o compromisso dos tomadores de decisão com a formulação e implementação de políticas públicas é divergente. Na conclusão são ressaltados os pontos mais importantes do trabalho e feitas considerações sobre os resultados obtidos. A execução orçamentária na maioria dos casos não acompanhou a previsão dos programas nos Planos para o período.

Palavras-chave: Defesa Civil. Políticas Públicas. Desastres. Plano Plurianual

1 INTRODUÇÃO

Embora já houvesse certa articulação para a gestão de risco de desastre no Brasil (como o compromisso com o marco de ação de Hyogo), pode-se considerar que a principal tríade que pressionou a formulação de uma política pública em âmbito nacional, e que consequentemente foi articulada em estados e municípios foram os desastres de 2008 no Vale do Itajaí, as enchentes nos estados de Pernambuco e Alagoas em 2010 e os deslizamentos na região serrana do Rio de Janeiro em 2011, acarretando enormes prejuízos.

Graves ocorrências de desastres refletiram em um período de mudanças na legislação e na organização institucional dos órgãos de defesa civil brasileiros. Entre 2008 e 2011, inundações e movimentos de massa fizeram com que essa fosse a década com mais mortes decorrentes de desastres em toda a história brasileira. Santa Catarina, Alagoas, Pernambuco e Rio de Janeiro protagonizaram cenas sem precedentes (BRASIL, 2017, p.20).

¹ Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Especialista em Gestão Estratégica pela Universidade de São Paulo (USP). Cadete do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC). E-mail: massarotte@cbm.sc.gov.br

Chama-se a atenção para o fato de que tanto a gestão do risco quanto a gestão do desastre são realizadas, em sociedades organizadas, independentemente dos níveis de governo, através de mecanismos como leis, decretos e regulamentos, os quais subsidiam as políticas públicas sobre o assunto. É comum abordar o viés de que são necessárias tais políticas para que uma sociedade possa tornar-se mais resiliente (UNISDR, 2015). Este trabalho parte do preceito de que a Lei Federal 12.608 de 2012, marco da política nacional de proteção e defesa civil brasileira, foi uma resposta para aqueles desastres pouco antes ocorridos e que causaram a perda de inúmeras vidas além de gerar enormes prejuízos.

Para corroborar com este ponto de vista, é necessário observar o processo de construção desta resposta dentro do ciclo de vida de uma política pública, de maneira que: primeiro surge a inclusão de um determinado pleito na agenda, que é a lista de prioridades do poder público, e que obriga o ente a tomar decisões acerca do tema. Em seguida dá-se a elaboração, que é a fase de busca para possíveis alternativas ou soluções para o problema, avaliando-se custos e feitos. Depois parte-se para a formulação, quando é escolhida uma solução, uma resposta mais conveniente acompanhada de seu marco jurídico, administrativo e financeiro. A implementação é a fase de planejamento e organização do aparelho administrativo e de seus recursos materiais, tecnológicos, financeiros e humanos para a execução da política elaborando planos, programas e projetos. A execução é pôr efetivamente a política em prática, que deverá então ser acompanhada e avaliada (SARAIVA, 2005).

Rua (s.d) é bem enfática ao afirmar que para que uma pauta entre no processo, deva, entre outras, “constituir-se de uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo”. Outrossim, é necessário observar também em que medida existe compromisso com a continuidade desse tipo de política pública passados os momentos de crise.

Neste sentido, devido à magnitude de tais eventos, a ponto de motivar uma resposta federal para a questão da gestão de riscos e de desastres, indaga-se em que medida houve também influência sobre os agentes políticos a darem maior ou menor relevância à este tema em seus próprios territórios. Qual teria sido o comportamento adotado pelos entes estaduais impactados? Seria possível medir o grau de comprometimento dos governos estaduais com o tema? Será que existe compromisso para melhorar o ciclo de proteção e defesa civil ao longo dos anos? Será que há a canalização de sinergias para construir comunidades mais resilientes os as medidas são apenas paliativas? Passado grandes eventos críticos, será que se dá continuidade às políticas públicas adotadas na referida temática?

Buscando elucidar tais questionamentos, este estudo objetiva analisar em que medida os governantes dos estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e Santa Catarina se comprometeram com a gestão de risco de desastres e se, com o passar do tempo, o tema passou a ter maior ou menor grau de atenção daquelas autoridades na agenda política e com consequente estímulos à formulação e implementação de políticas públicas, através dos Plano Plurianuais, que são instrumentos legais que estabelecem prioridades de governo, orientam a escolha das políticas públicas, definem diretrizes, objetivos e metas e prioridades que viabilizem sua implementação e gestão (PALUDO, 2013). O comparativo é feito entre o período 2012-2015; e o período 2016-2019, no que diz respeito ao assunto.

A pesquisa se justifica por ser coerente com o momento atual, tendo em vista que de nada adiantam as inúmeras discussões e os inúmeros esforços para tornar as comunidades mais resilientes e seguras frente aos desastres se não houver uma tendência de comprometimento dos tomadores de decisão. Observar quais pontos são relevantes no assunto para o governo, em que medida as ações são efetivadas e qual o grau de importância dado a elas ao longo do tempo é fundamental.

2 MÉTODO

O método utilizado foi o comparativo, através de raciocínio indutivo. A abordagem é qualitativa na medida que preocupa-se em descrever, compreender e explicar aspectos da realidade que não podem ser abordados de forma somente quantificada, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. Quanto à natureza classifica-se como básica, buscando produzir conhecimento. Quanto aos objetivos é exploratória. Quanto aos procedimentos é um estudo de caso múltiplo.

Para obtenção dos dados foram analisados os Planos Plurianuais do Governo do Estado de Pernambuco, Rio de Janeiro e Santa Catarina para os períodos 2012-2015 e 2016-2019 no que diz respeito à temática defesa civil, gestão de riscos e gestão de desastre. Foram utilizados os filtros defesa civil e desastre(s) nos documentos.

A análise foi construída para os dois períodos (2012-2015, 2016-2019) da seguinte forma:

- Foram evidenciados os programas e ações específicos da Secretaria Estadual de Defesa Civil, presentes nos três estados;
- Foram utilizados nos documentos os filtros “defesa civil” e “desastre(s)” para buscar

programas e ações relacionados à temática que não fossem inerentes à respectiva secretaria/órgão;

- Nos casos em que um dos filtros aparece no texto do conteúdo do programa (programa/finalidade/objetivo/público-alvo) foram elencadas todas as ações/subações. Nos casos em que um dos filtros apareceram em alguma ação/subação específica foi analisado o programa (nome e orçamento) e a ação pontual;
- Não foram considerados programas e ações/subações subsidiários como educação, saúde e assistência social que não contivessem um dos filtros “defesa civil” ou “desastre(s)”;
- Foram comparados qualitativamente o conteúdo dos programas e as ações, respeitadas as particularidades da maneira como foi construído cada PPA;
- Foram comparados quantitativamente os valores de aplicação de recursos destinados para os respectivos programas em cada PPA, utilizando-se por base a Lei Orçamentária Anual – LOA de cada exercício.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados e discussão trazem a resposta para o questionamento de como as políticas públicas relacionadas à gestão dos riscos de desastres vêm sendo trabalhadas em Pernambuco, no Rio de Janeiro e em Santa Catarina respectivamente para os dois períodos analisados através da comparação dos Planos Plurianuais São apresentadas para cada Estado: uma tabela contendo os programas do PPA cujos filtros aplicados apareceram em ambos os períodos e uma tabela contendo a execução orçamentária dos referidos programas durante os anos de vigência e aplicação de cada plano. A discussão é feita na sequência do comparativo de cada Estado.

Tabela 1: Pernambuco, PPA 2012 – 2015: Programas.

<p>Programa: Gestão da Defesa Civil do Estado (0071) Responsável: Secretaria da Casa Militar (45000) Ações: Ações de Defesa Civil à população (3728) Resposta e Restabelecimento da Normalidade de Cenário</p>	<p>Programa: Gestão Integrada de Recursos Hídricos – Água e Clima (0733) Responsável: Secretaria de Recursos Hídricos e Energia (24000) Ações: Desenvolvimento de Ações Integradas de Previsão de Eventos</p>	<p>Programa: Prevenção em Áreas Vulneráveis à Desastres Climáticos (1068) Responsável: Secretaria de Planejamento e Gestão (30000) Ações: Plano Estadual de Redução de Risco nos Municípios de</p>	<p>Programa: Viva o Morro (0461) Responsável: Secretaria de Planejamento e Gestão (30000) Ações: Estruturação urbana em áreas de Morro e Alagado (2859) Gestão de Risco em Áreas de Morro e Alagado</p>
---	--	---	--

de Desastres (3727) Orçamento: R\$ 605.310.000,00	Críticos e Prevenção de Catástrofes Naturais (4440) Orçamento: R\$ 16.540.600,00	Pernambuco – PERR- PE (4432) Orçamento: R\$170.300,00	(2239) Orçamento: R\$ 26.530.900,00
--	---	---	--

Fonte: do autor.

Tabela 2: Pernambuco, PPA 2012 – 2015: Recursos (em R\$).

Programa	(0071)	(0733)	(1068)	(0461)
Previsto	R\$ 605.310.000,00	R\$ 16.540.600,00	R\$ 170.300,00	R\$ 26.530.900,00
2012	R\$ 133.781.200,00	R\$ 3.654.500,00	R\$ 37.600,00	R\$ 5.863.500,00
2013	R\$ 104.215.500,00	R\$ 6.294.500,00	R\$ 5.000,00	R\$ 5.863.500,00
2014	R\$ 134.256.900,00	R\$ 1.803.500,00	R\$ 5.000,00	R\$ 958.400,00
2015	R\$ 121.620.400,00	R\$ 2.752.000,00	R\$ 5.000,00	R\$ 380.100,00
Executado	R\$ 493.874.000,00	R\$ 14.504.500,00	R\$ 52.600,00	R\$ 13.065.500,00

Fonte: do autor.

Tabela 3: Pernambuco, PPA 2016 – 2019: Programas.

Programa: Gestão da Defesa Civil do Estado (0071) Responsável: Órgão: Governadoria do Estado (11000) Unidade Orçamentária: Secretaria da Casa Militar (45000) Ações: Manutenção das Atividades de Restabelecimento da Normalidade do Cenário de Desastres (1477) Resposta e Restabelecimento da Normalidade de Cenário de Desastres (3727) Ações de Defesa Civil à População (3728) Orçamento: R\$ 217.668.500,00	Programa: Gestão Integrada de Recursos Hídricos – Água e Clima (0733) Responsável: Órgão: Secretaria de Recursos Hídricos e Energia (24000) Unidade Orçamentária: Agência Pernambucana de Águas e Clima - APAC Ações: Desenvolvimento de Ações Integradas de Previsão de Eventos Críticos e Prevenção de Catástrofes Naturais (4440) Orçamento: R\$ 7.846.500,00	Programa: Prevenção em Áreas Vulneráveis à Desastres Climáticos (1068) Responsável: Órgão: Secretaria de Planejamento e Gestão (30000) Unidade Orçamentária: Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE/FIDEM Ações: Plano Estadual de Redução de Risco nos Municípios de Pernambuco – PERR- PE (4432) Orçamento: R\$13.200,00	Programa: Viva o Morro (0461) Responsável: Órgão: Secretaria de Planejamento e Gestão (30000) Unidade Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Recife - FUNDERM Ações: Gestão de Risco em Áreas de Morro e Alagado (2239) Estruturação Urbana em Áreas de Morro e Alagado (2859) Orçamento: R\$ 1.599.200,00
---	---	--	---

Fonte: do autor.

Tabela 4: Pernambuco, PPA 2016 – 2019: Recursos (em R\$).

Programa	(0071)	(0733)	(1068)	(0461)
Previsto	217.668.500,00	7.846.500,00	13.200,00	1.599.200,00
2016	51.493.000,00	1.856.000,00	3.000,00	378.100,00
2017	51.493.000,00	3.855.000,00	3.000,00	639.400,00
2018	31.143.000,00	3.102.000,00	3.000,00	615.000,00
2019	-	-	-	-
Exec/Parcial	134.129.000,00	8.813.000,00	9.000,00	1.632.500,00

Fonte: do autor.

A partir dos dados citados é possível observar que houve continuidade das políticas públicas voltadas para a gestão de risco de desastres no Estado de Pernambuco no período analisado no que diz respeito aos programas. O PPA 2016-2019 demonstra maior zelo na descrição das ações e programas e trata o documento de forma mais didática e mais acessível ao público, o que talvez seja reflexo de um processo de construção de transparência, eficiência, eficácia e efetividade do serviço público. Há uma preocupação maior com a distribuição de programas e metas finalísticas e na descrição mais detalhada do que é esperado de cada ação. Não obstante, observa-se que os programas e órgãos responsáveis permaneceram os mesmos ao longo do período, assim como as ações, sendo acrescida a ação 1477 - Manutenção das Atividades de Restabelecimento da Normalidade do Cenário de Desastres no PPA 2016-2019.

No que tange ao orçamento, entretanto, fica nítida a discrepância na alocação dos recursos. A previsão orçamentária para o programa 0071- Gestão da Defesa Civil do Estado para o período 2012-2015 era de mais de 600 milhões de reais, dos quais aproximadamente 494 foram executados. Este valor passou para pouco mais de 200 milhões no período 2016-2019, representando uma redução aproximada de 64%. Do valor previsto, faltam 38% para ser executado em 2019. Da mesma forma, o programa 1068 - Prevenção em Áreas Vulneráveis à Desastres Climáticos e o programa 0461 – Viva o Morro tiveram redução de aproximadamente 92% e 94%, respectivamente nos recursos previstos. Em ambos os casos, o valor executado no PPA 2012-2015 não chega a 50% do previsto.

O programa 0733 – Gestão Integrada de Recursos Hídricos e – Água e Clima, embora contemple outras ações não expostas por não estarem diretamente relacionadas à gestão do risco de desastres, também apresentou redução orçamentária de mais de 52%, mesmo que o executado no PPA 2012-2015 tenha chegado muito próximo do orçamento previsto. A cota do PPA 2016-2019 executada já ultrapassou a previsão antes do exercício de 2019.

Tabela 5: Rio de Janeiro, PPA 2012 – 2015: Programas.

<p>Programa: Ampliação da Capacidade de Atendimento da Defesa Civil Estadual e CBMERJ para Redução de Desastres (0299) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado de Defesa Civil Unidade Gestora: Secretaria de Estado de Defesa Civil (1601)</p>	<p>Programa: Melhoria do Processo de Gestão de Riscos a Desastres Naturais (0418) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia Unidade Gestora: Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (4001) Ações:</p>	<p>Programa: Controle de Inundações e Recuperação de Áreas Degradadas (0413) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado do Ambiente Unidade Gestora: Instituto Estadual do Ambiente (2432) Ações:</p>
--	---	--

<p>Ações: Prevenção de Desastres (2671) Preparação para Emergências e Desastres (2672) Aprimoramento do Sistema de Saúde Interno do CBMERJ (2674) Operacionalização da Defesa Civil Estadual/CBMERJ (2676) Ampliação da Frota da Defesa Civil Estadual/CBMERJ (3510) Reequipamento do CBMERJ (3511) Implantação de Unidade do CBMERJ (3512) Orçamento: R\$ 514.750.307,00</p>	<p>Desenvolvimento de um Sistema de previsão Meteorológica de Alta Resolução (1105) Desenvolvimento de uma Comunicação Efetiva com as Prefeituras Municipais do ERJ (0418) Aquisição de Equipamentos para Detecção Vertical de Tempestades (2792) Criação de Protocolos de Comunicação entre SIMERJ, INEA, DRM e Defesa Civil (2793) Orçamento: R\$ 2.670.000,00</p>	<p>Projeto Iguaçu – PAC-RJ/FECAM (1010) Recuperação de Infraestrutura Hidráulica da Baixada Campista – PAC-RJ/FECAM (1067) Projeto Iguaçu – PAC-RJ (1534) Prevenção e Controle Ambiental de Inundações (1539) Projeto de Macrodrenagem PAC – RJ – FECAM (1555) Projeto Macrodrenagem – PAC-RJ (3536) Drenagem da Bacia do Rio Imboáçu – PAC-RJ (3672) Orçamento: R\$ 1.503.632.260,00</p>
<p>Programa: Estudos e Pesquisa em Geologia, Recursos Minerais, Petróleo e Riscos Naturais (0395) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços Unidade Gestora: Departamento de Recursos Minerais do Estado do Rio de Janeiro (2231) Ações: Prevenção e Análise de Desastres Geológicos (2853) Orçamento: R\$ 1.717.314,00</p>	<p>Programa: Programa Morar Seguro – Estratégia Habitacional e de Desenvolvimento Urbano do ERJ (0268) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado de Obras Unidade Gestora: Secretaria de Estado de Obras (0701) Ações: Reassentamento de Moradores de Áreas de Risco (1158) Orçamento: R\$ 411.600.000,00</p>	<p>Programa: Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável (0159) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão Unidade Gestora: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (1201) Ações: Programa de Desenvolvimento Sustentável das Regiões Fluminenses (1170) Orçamento: R\$ 6.026.500,00</p>

Fonte: do autor.

Tabela 6: Rio de Janeiro, PPA 2012 – 2015: Recursos (em R\$).

Programa	(0299)	(0418)	(0413)	(0395)	(0268)	(0159)
Previsto	514.750.307,00	2.670.000,00	1.503.632.260,00	1.717.314,00	411.600.000,00	6.026.500,00
2012	90.486.553,00	145.000,00	374.158.065,00	124.114,00	175.841.322,00	4.662.500,00
2013	159.259.375,00	(não contemplado)	406.127.208,00	74.964,00	64.687.535,00	5.000.000,00
2014	150.032.426,00	(não contemplado)	360.599.470,00	57.700,00	113.050.000,00	4.930.058,00
2015	136.060.279,00	(não contemplado)	305.812.154,00	111.131,00	87.971.221,00	2.741.508,00
Executado	535.838.633,00	145.000,00	1.446.696.897,00	367.909,00	441.550.078,00	17.334.066,00

Fonte: do autor.

Tabela 7: Rio de Janeiro, PPA 2016 – 2019: Programas.

Programa: Ampliação da Capacidade de	Programa: Estudos e Pesquisa em Geologia,	Programa: Recuperação de Localidades
--	---	--

<p>Preparação e Atendimento para Redução de Desastres (0009) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado de Defesa Civil Unidade Gestora: Secretaria de Estado de Defesa Civil (1601) Ações: Ampliação do Sistema de Alerta e Alarme (7987) Ampliação da Frota da Defesa Civil Estadual (7988) Reequipamento da Defesa Civil (7989) Implantação de Unidade de Defesa Civil (7992) Preparação para Emergências e Desastres (8020) Orçamento: R\$ 102.865.000,00</p>	<p>Recursos Minerais, Petróleo, Riscos Naturais e Áreas de Escorregamento (0395) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços Unidade Gestora: Departamento de Recursos Minerais do Estado do Rio de Janeiro (2231) Ações: Prevenção, Análise de Desastre Geológico e Risco Geológico em obras de infraestrutura (2853) Orçamento: R\$ 2.869.724,00</p>	<p>Atingidas por Catástrofes (0289) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado de Obras Unidade Gestora: Secretaria de Estado de Obras (0701) Ações: Recuperação da Região Serrana (3455) Recuperação de Localidades Atingidas por Catástrofes (3456) Orçamento: R\$ 207.618.903,00</p>
<p>Programa: Ampliação da Capacidade Para Atendimento e Redução de Incêndios e Salvamentos (0299) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado de Defesa Civil Unidade Gestora: Secretaria de Estado de Defesa Civil (1601) Ações: Operacionalização do Sistema de Saúde Interno do CBMERJ (2674) Operacionalização de Unidade da Defesa Civil Estadual/CBMERJ (2676) Reequipamento do CBMERJ (3511) Implantação de Unidade do CBMERJ (3512) Realização de Operações de Apoio aos Grandes Eventos (7990) Ampliação da Frota do CBMERJ (7991) Prevenção a Incêndios e Salvamentos (8019) Orçamento: R\$ 845.544.110,00</p>	<p>Programa: Ampliação da Segurança Hídrica (0190) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado do Ambiente Unidade Gestora: Secretaria do Estado do Ambiente (2401) Ações: Execução de Obras de Controle de Cheias – Rios Muriaé e Pomba (3936) Operação e Análise dos Dados da Rede Hidrometeorológica (5389) Desenvolvimento de Estudos para Prevenção de Inundações e Escassez de Água (5409) Realização de Intervenções para Mitigação de Inundações (5410) Melhoria da Infraestrutura Hidráulica dos Corpos Hídricos (5455) Implementação e Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Gestão e Recursos Hídricos (5456) Fortalecimento da Gestão Participativa das Águas (5457) Orçamento: R\$ 2.484.941.501,00</p>	

Fonte: do autor.

Tabela 8: Rio de Janeiro, PPA 2016 – 2019: Recursos (em R\$).

Programa	(0009)	(0395)	(0289)	(0299)	(0190)
Previsto	102.865.000,00	2.869.724,00	207.618.903,00	845.544.110,00	2.484.941.501,00
2016	8.722.809,00	151.750,00	197.618.903,00	154.051.029,00	569.381.424,00
2017	2.683.370,00	45.946,00	70.385.844,00	150.166.852,00	103.119.234,00
2018	2.450.000,00	31.000,00	96.703.587,00	210.195.277,00	163.500.000,00
2019	-	-	-	-	-
Exec/Parcial	138.56.179,00	228.696,00	364.708.334,00	514.413.158,00	836.000.658,00

Fonte: do autor.

A partir do comparativo dos dois períodos para os Planos Plurianuais do estado do Rio de Janeiro é possível inferir que, diferentemente de Pernambuco, os programas não se mantêm idênticos. É salutar apontar que os deslizamentos na região serrana do Rio em 2011 foram um dos maiores desastres já registrados no Brasil, e o PPA para o período 2012-2015 foi feito exatamente no ano de 2011, quase em concomitância com os sinistros. A própria Lei de Diretrizes Orçamentárias daquele ano já apontava que o orçamento de 2012 deveria prever ações específicas para a reconstrução das regiões afetadas.

Desse modo, no que tange aos programas da Secretaria de Estado de Defesa Civil é necessário atentar-se para o fato de que, no estado, o Corpo de Bombeiros Militar pertence àquela secretaria, podendo gerar certa confusão entre o que é efetivamente voltado para gestão de risco de desastre e o que é para os custeios do órgão subordinado. No PPA 2012-2015 a Secretaria de Estado de Defesa Civil possuía apenas um programa - Ampliação da Capacidade de Atendimento da Defesa Civil Estadual e CBMERJ para Redução de Desastres (0299), quando se analisam as ações e o descritivo de seus objetivos infere-se, a partir de uma análise qualitativa, que os esforços voltados para a área de desastres é proporcionalmente amplo sendo citado por diversas vezes nas finalidades das ações, e que os investimentos somam aproximadamente 515 milhões de reais. Já para o PPA 2016-2019, existe um cisma entre dois programas na secretaria, um voltado especificamente para gestão de risco e desastres - Ampliação da Capacidade de Preparação e Atendimento para Redução de Desastres (0009), que foi desmembrado do programa (0299) - Ampliação da Capacidade Para Atendimento e Redução de Incêndios e Salvamentos. Enquanto o programa 0009 possui orçamento aproximado de 100 milhões de reais, o programa 0299 chega à 845 milhões. Esta diferenciação macula, em partes, os resultados do trabalho pois não se sabe até que ponto os recursos destinados ao programa 0299 objetivam ações de defesa civil. Especula-se que boa parte destes estavam relacionados ao programa - Realização de Operações de Apoio aos Grandes Eventos (7990) em virtude dos jogos olímpicos (Rio 2016).

O PPA 2012-2015 ainda previa dentro da secretaria de Obras o programa - Morar Seguro (0268) com orçamento de aproximadamente 411 milhões de reais e na Secretaria de Planejamento e Gestão o programa - Desenvolvimento Regional Sustentável (0159) orçado em 6 milhões, ambos voltados à recuperação e reconstrução das áreas afetadas e extrapolando o planejamento na execução dos recursos. Além destes o plano também previa na área da pesquisa, tecnologia e desenvolvimento os programas – (0395) Estudos e Pesquisa em Geologia, Recursos Minerais, Petróleo e Riscos Naturais; (0418) Melhoria do Processo de

Gestão de Riscos a Desastres Naturais e – (0413) Controle de Inundações e Recuperação de Áreas Degradadas. O primeiro foi contemplado apenas no período de 2012. Juntos, todos os programas destacados do PPA 2012-2015 apresentam investimentos próximos à 2,5 bilhões de reais.

O PPA 2016-2019 apresenta, além dos programas específicos da Secretaria de Estado de Defesa Civil, o programa - Recuperação de Localidades Atingidas por Catástrofes (0289), da Secretaria de obras, cuja estimativa de gastos já estava extrapolada em aproximadamente 75% no ano de 2018 com ações voltadas para a região serrana. O programa (0395), também presente no PPA anterior com incentivo a estudos e pesquisas que envolvem áreas de risco (com pouco mais de 10% do previsto executado até 2018) e o programa da Secretaria do Ambiente – (0190) Ampliação da Segurança Hídrica, orçado em mais de 2 bilhões de reais e com menos de 50% executados até este ano. Juntos os investimentos idealizados para o período aproximam-se dos 3,7 bilhões de reais.

Frisa-se que os programas da Secretaria do Ambiente (0413) e (0190) alcançam custos substanciais e apresentam relativa similaridade, sendo apresentados aqui por conterem o filtro desastre em sua finalidade. Destaca-se, todavia, que enquanto o primeiro possui ações quase que exclusivamente voltadas para a prevenção e mitigação de inundações com recursos do PAC, melhorando a gestão de risco de desastres, o segundo abrange também ações relativas à disponibilidade adequada de recursos hídricos para períodos de escassez.

Tabela 9: Santa Catarina, PPA 2012 – 2015: Programas.

<p>Programa: Resposta aos Desastres e Reconstrução (0735) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado da Defesa Civil Ações (subações): Implantação dos sistemas de respostas e reconstrução – SDC (011894) Contrato de consultoria de apoio institucional, estudos e projetos para respostas a desastres e reconstrução (011892) Aquisição de materiais de assistência humanitária (011900) Orçamento: R\$ 9.350.000,00</p>	<p>Programa: Gestão dos Recursos Hídricos (0350) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável Ações (subações): Prevenção e recuperação de desastres naturais na bacia do rio Itajaí-Açu (012396) Orçamento: Geral: R\$ 263.761.680,00 Específico: (012396) - R\$ 1.000.000,00</p>	<p>Programa: Conservação e Segurança Rodoviária (0130) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado da Infraestrutura Ações (subações): Execução de obras de interesse da Defesa Civil – DEINFRA (007070) Orçamento: Geral: R\$ 632.854.800,00 Específico: (007070) - R\$ 39.100.000,00</p>
<p>Programa: Prevenção e Preparação Para Desastres (0730) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado da Defesa Civil</p>	<p>Programa: Gestão Administrativa – Poder Executivo (0900) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado da Administração</p>	

<p>Ações (subações): Implantação do sistema de inteligência em proteção e defesa civil (011915) Apoio financeiro e custeio de despesas de unidades municipais de proteção e defesa civil (011890) Estruturação das unidades de proteção e defesa civil (011883) Contratação de consultoria de apoio institucional, estudos e projetos para PPD (011733) Promoção da educação continuada em proteção e defesa civil (011887) Apoio financeiro ao Corpo de Bombeiros Voluntários – FUNDOSOCIAL (011107) Implantação do sistema de monitoramento e alerta (011886) Apoio às ações de gestão de produtos perigosos (011891) Projeto de medidas para prevenção dos desastres na Bacia do Rio Itajaí – JICA1 (primeira fase) (012027) Apoio técnico e financeiro na estruturação das defesas civis nos municípios – SDR – Timbó (012231) Implantação de sistema de alerta de cheias nos municípios da região – SDR – Blumenau (012129) Orçamento: R\$ 240.820.000,00</p>	<p>Ações (subações): Manutenção das Unidades Regionais de Proteção e Defesa Civil (011902) Reforma e ampliação das unidades de proteção e defesa civil – SDC (011913) Construção de unidade de proteção e defesa civil – SDC (011911) Orçamento: Geral: R\$ 3.862.632.312,00 Específico: (011902) - R\$ 480.000,00 (011913) - R\$ 200.000,00 (011911) – R\$ 1.200.000,00</p>
---	---

Fonte: do autor.

Tabela 10: Santa Catarina, PPA 2012 – 2015: Recursos (em R\$).

Programa	(0730)	(0735)	(0900)	(0130)	(0350)
Previsto	240.820.000,00	9.350.000,00	3.862.632.312,00	632.854.800,00	263.761.680,00
2012	9.250.000,00	2.112.417,00	817.666.044,00	66.520.761,00	45.499.417,00
2013	20.276.564,00	5.735.251,00	852.291.013,00	78.495.000,00	64.307.532,00
2014	156.297.476,00	16.638.178,00	988.211.950,00	73.190.257,00	49.605.647,00
2015	249.672.573,00	17.553.433,00	1.126.569.918,00	86.595.957,00	52.248.973,00
Executado	435.496.613,00	42.039.279,00	3.784.738.925,00	304.801.975,00	211.661.569,00

Fonte: do autor.

Tabela 11: Santa Catarina, PPA 2016 – 2019: Programas.

<p>Programa: Prevenção e Preparação Para Desastres (0730) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado da Defesa Civil Ações (subações): Apoio financeiro ao Corpo de Bombeiros Voluntários – FUNDOSOCIAL (011107) Estruturação das unidades de proteção e defesa civil (011883) Ampliação e modernização da rede de monitoramento e alerta (011886) Ações de gestão de produtos perigosos (011891) Projetos e obras preventivas de alta complexidade nas Bacias Hidrográficas Catarinenses (012027) Ações preventivas em defesa civil (012480) AP – Implantação de núcleo da defesa civil – SDR – Blumenau (013424) Orçamento: R\$ 571.274.766,00</p>		
Programa: Gestão de Riscos e Redução de	Programa: Respostas aos Desastres e	Programa: Gestão Administrativa – Poder

Desastres (0731) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado da Defesa Civil Ações (subações): Contratação de consultoria, estudos e projetos para prevenção e preparação aos desastres (011733) Promoção da educação continuada em proteção e defesa civil (011887) Aquisição, atualização e manutenção dos Sistemas de Inteligência em proteção e defesa civil (011915) Orçamento: R\$ 46.660.000,00	Recuperação (0735) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado da Defesa Civil Ações (subações): Ações de socorro e assistência humanitária em defesa civil (011900) Ações de reabilitação e recuperação em defesa civil (012481) Orçamento: R\$ 88.450.000,00	Executivo (0900) Responsável: Órgão: Secretaria de Estado da Administração Ações (subações): Construção, ampliação e reforma de prédios e instalações de proteção e defesa civil (011911) Orçamento: Geral: R\$ 7.653.935.806,00 Específico: (011911) – R\$ 12.000.000,00
--	---	--

Fonte: do autor.

Tabela 12: Santa Catarina, PPA 2016 – 2019: Recursos (em R\$).

Programa	(0730)	(0731)	(0735)	(0900)
Previsto	571.274.766,00	46.660.000,00	88.450.000,00	7.653.935.806,00
2016	223.868.687,00	4.536.836,00	25.247.906,00	1.764.445.983,00
2017	113.573.892,00	10.402.180,00	22.190.000,00	2.024.363.210,00
2018	40.100.000,00	7.620.000,00	6.924.174,00	2.126.624.201,00
2019	-	-	-	-
Exec/Parcial	377.542.579,00	22.559.016,00	54.362.080,00	5.915.433.394,00

Fonte: do autor.

Considerando-se as particularidades de cada PPA, Santa Catarina não apresenta ações em seus programas, mas sim subações. É importante ressaltar que cada uma dessas subações possui um orçamento específico que é exposto no plano, permitindo-se uma análise mais específica dos valores que cada subação que está fora dos programas de competência da Secretaria de Defesa Civil mas que apresenta este filtro ou o filtro “desastre” em algum de seus campos.

Observa-se que no PPA 2012-2015 existiam apenas dois programas referentes à Secretaria de Estado de Defesa Civil - Prevenção e Preparação Para Desastres (0730), orçado em aproximadamente 241 milhões e Resposta aos Desastres e Reconstrução (0735), de 9,35 milhões. Ambos extrapolaram a estimativa de recursos (foram executados 477 milhões dos 250 estimados).

Os filtros “Defesa Civil” e “Desastre” também apareceram nos seguintes programas: Gestão Administrativa – Poder Executivo (0900), em 3 subações; (011902) Manutenção das Unidades Regionais de Proteção e Defesa Civil; (011913) Reforma e ampliação das unidades de proteção e defesa civil – SDC e (011911) Construção de unidade de proteção e defesa civil

– SDC que somavam juntas aproximadamente 1,8 milhões e eram de responsabilidade da Secretaria de Estado de Administração.

No Programa Conservação e Segurança Rodoviária (0130) em uma subação, (007070) Execução de obras de interesse da Defesa Civil – DEINFRA, na Secretaria de Estado da Administração orçada em 39 milhões e, por fim, no programa Gestão dos Recursos Hídricos (0350), da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, na subação (012396) Prevenção e recuperação de desastres naturais na bacia do rio Itajaí-Açu, estimada em 1 milhão de reais. Os programas (0900), (0130) e (0350) tiveram uma execução para o período menor do que o planejado.

Para o PPA 2016-2019 foram mantidos ambos os programas da Secretaria de Estado da Defesa Civil - Prevenção e Preparação Para Desastres (0730) e Respostas aos Desastres e Recuperação (0735), representando um aumento de investimentos de 37,7% e 846%, respectivamente sobre o planejado no PPA anterior (mais que o dobro do que foi efetivamente executado pelo programa 0735). Como inovação, a Secretaria contempla um novo programa - Gestão de Riscos e Redução de Desastres (0731), orçado em 46,6 milhões. Entretanto, quando observadas suas subações, é possível inferir que estas eram também contempladas no PPA anterior, apenas migrando de programa, sendo assim, os investimentos da Secretaria de Estado da Defesa Civil para o período representam um acréscimo de 182% sobre o previsto para o período anterior e 47% sobre o executado.

Além destes, existe também uma outra subação com um dos filtros utilizados, na Secretaria de Estado da Administração - Construção, ampliação e reforma de prédios e instalações de proteção e defesa civil (011911), dentro do programa Gestão Administrativa – Poder Executivo (0900), com orçamento estimado em 12 milhões.

4 CONCLUSÃO

Este trabalho se propôs a examinar de que maneira o tema gestão de risco de desastres se configura como um processo evolutivo sob a ótica de políticas públicas dentro dos três estados brasileiros cujas catástrofes serviram de subsídio para a implementação da política nacional de proteção e defesa civil. Com a finalidade de compreender como se comporta a agenda política no que diz respeito à temática, foi necessário analisar documentos oficiais que dessem credibilidade e respaldo ao estudo, sendo escolhido o Plano Plurianual para este fim para o período 2012 - 2019 para que, através de filtros, pudessem ser apresentados programas, ações/subações e recursos financeiros que ilustrassem a importância do assunto para os

governantes nos dois diferentes períodos. A utilização das Leis Orçamentárias Anuais de forma subsidiária se mostrou fundamental para observar a efetiva vinculação entre planejamento e orçamento.

Os resultados obtidos demonstram que os três estados analisados não compartilham de um padrão único de evolução no que diz respeito às políticas públicas voltadas para a gestão de risco de desastres dentro dos parâmetros abordados. O estado de Pernambuco no primeiro período observado apresentou programas e investimentos que não se consolidaram ao longo do tempo, e cujos orçamentos foram consideravelmente reduzidos no PPA seguinte, fato que pode ser resultado tanto de uma super estimativa da importância da temática que perdeu força com a distância dos eventos adversos de 2010, ou pode ser resultado também de uma melhor gestão dos recursos que lograram os objetivos propostos com menos ônus financeiro.

Os dados apresentados pelo estado do Rio de Janeiro geram ampla margem interpretativa. O PPA 2012-2015 enfatiza as ações de defesa civil e a reconstrução da região serrana. Quando desdobrados os programas, é possível inferir que muitos extrapolaram o orçamento enquanto outros sequer foram contemplados por todo o período. O PPA seguinte apresenta um leque menos diversificado. O Fato de o CBMERJ pertencer à secretaria de estado de Defesa Civil e obras como as de segurança hídrica prejudicam os resultados no sentido de gerar subjetividade na destinação dos recursos.

No que tange ao estado de Santa Catarina, observa-se através dos documentos analisados um padrão continuado de políticas públicas em proteção e defesa civil e que há comprometimento dos tomadores de decisão com a problemática dos desastres em tempos de crise e em tempos de estabilidade, com aumento de destinação de recursos e adequação de programas e ações.

Conclui-se por fim, a partir do método proposto, que não se pode inferir que as políticas públicas voltadas para a gestão do risco de desastres tenham se inserido na agenda política dos governos após os eventos de 2008, 2010 e 2011, ao menos nos casos observados, e tenham sido tratadas de forma similar pelos três entes, entendendo-se por continuidade ou ampliação de programas e aumento ou manutenção de investimentos.

Corroborar-se, assim, para crer que seja demasiado elevado o nível de dificuldade de mensuração do grau de importância que tem a temática para os divergentes atores, em distintos momentos, podendo esta perder espaço para outras ações que sejam mais prioritárias de acordo com a realidade de cada local. Doravante, espera-se que novas pesquisas possam alcançar maior grau de precisão nesta tão subjetiva equação.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. E. G. **A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil: os desastres como problema político**. 10 Seminário Internacional de Ciência Política. Porto Alegre: UFRGS, 2015.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Noções Básicas em Proteção e Defesa Civil e em Gestão de Riscos**. Brasília, 2017.
- _____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO: Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. **PPAs Estaduais 2012-2015**. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/123456789/53>>, acesso em 12 mar 2018.
- _____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO: Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. **PPAs Estaduais 2016-2019**. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/767>>, acesso em 12 mar 2018.
- GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.
- PALUDO, A. **Administração pública**. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- PERNAMBUCO. Portal da Transparência – SEPLAG. **Lei do Orçamento Anual (LOA)**. Disponível em: <<http://web.transparencia.pe.gov.br/planejamento-orcamento/lei-orcamentaria-anual-loa/>>, acesso em 12 abr 2018.
- RIO DE JANEIRO. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Planejamento e Gestão, Lei do Orçamento Anual (LOA)**. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seplag/exibeconteudo?article-id=2922337>>, acesso em 12 abr 2018.
- RUA, M. G. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Disponível em: <https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3%A1lise%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20-%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua.pdf?forcedownload=1> acesso em 12 fev 2018.
- SANTA CATARINA. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Orçamento Estadual**. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/orcamento-estadual/loa>, acesso em 12 abr 2018.
- SANTOS, R. **Gestão de Desastres e Política de Assistência Social**. FURB, V.15, n.1, p.32-40, jan./jun. 2012.
- SARAIVA, E. **Política Pública: Dos Clássicos às Modernas Abordagens** In Saraiva, E.; Ferrarezzi, E. (Org). Políticas públicas; coletânea. Brasília: ENAP, 2005.
- UNISDR. **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015- 2030**. New York: United Nations, 2015.