

ANÁLISE TEMPORAL DO INVESTIMENTO EM POLÍTICAS DE REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES E DA ORIENTAÇÃO DAS AGENDAS DO GOVERNO FEDERAL

Talita GANTUS-OLIVEIRA¹

Resumo – Este artigo analisa a evolução do investimento federal brasileiro em políticas de Redução de Riscos de Desastres (RRD) entre 2004 e 2023, com foco na orientação das agendas governamentais. Partindo da constatação de que a gestão de riscos e desastres (GRD) é multidimensional e requer ações preventivas integradas, a pesquisa utiliza análise documental de dados orçamentários dos Planos Plurianuais (PPA) e do Tribunal de Contas da União (TCU). Os resultados revelam que, apesar das diretrizes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012), a aplicação de recursos se concentrou majoritariamente em ações reativas de resposta e reconstrução, em detrimento da prevenção. Observa-se uma breve inflexão positiva com a criação do Programa 2040, em 2012, que articulava ministérios e promovia iniciativas como o CEMADEN. Contudo, a partir de 2014, houve desinvestimento progressivo e fragmentação institucional, agravada pela extinção do Ministério das Cidades em 2019. A substituição do Programa 2040 pelo Programa 2218 acentuou o esvaziamento da agenda preventiva. A pesquisa evidencia a influência da percepção política do risco nas decisões orçamentárias, indicando que a GRD perdeu centralidade nas políticas públicas federais ao longo do período analisado. Conclui-se que a retomada de uma abordagem preventiva, intersetorial e articulada é essencial para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas e pelas vulnerabilidades socioambientais no Brasil.

Palavras-Chave – gestão de riscos e desastres; políticas públicas; prevenção de desastres; orçamento público; planejamento urbano integrado.

Abstract – This article analyzes the evolution of federal investment in Disaster Risk Reduction (DRR) policies in Brazil between 2004 and 2023, focusing on the orientation of governmental agendas. Based on the understanding that disaster risk management (DRM) is multidimensional and requires integrated preventive actions, the research employs document analysis of budgetary data from the Multi-Year Plans (PPA) and the Federal Court of Accounts (TCU). The findings reveal that, despite the guidelines established by the National Policy on Civil Protection and Defense (Law 12.608/2012), resource allocation has been largely concentrated on reactive actions of disaster response and recovery, to the detriment of prevention. A short-lived positive shift occurred with the creation of Program 2040 in 2012, which promoted interministerial cooperation and initiatives such as the establishment of CEMADEN. However, from 2014 onwards, there was a progressive disinvestment and institutional fragmentation, exacerbated by the extinction of the Ministry of Cities in 2019. The replacement of Program 2040 by Program 2218 further weakened the preventive agenda. The study highlights how political perceptions of risk influence budgetary decisions, indicating that DRM has lost centrality in federal public policies throughout the analyzed period. It concludes that resuming a preventive, intersectoral, and coordinated approach is essential to address the challenges posed by climate change and socio-environmental vulnerabilities in Brazil.

Keywords – risk management, public policy, disaster prevention, public budget, integrated urban planning.

¹ Engenheira Geóloga, PhD, Universidade Estadual de Campinas/Universidade Federal do ABC, tgantus@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

As metas internacionais para mitigação das mudanças climáticas e seus efeitos, como o Acordo de Paris, não coincidem com as ações dos grandes emissores de gases do efeito estufa. Assim, a depender de como o atual sistema de produção e consumo se desenvolverá, sem levar em conta os limites ecossistêmicos, é provável que a temperatura global aumente cerca de 2°C, trazendo, com isso, os impactos desastrosos dos eventos climáticos extremos para os quais não há uma preparação global (ARAÚJO et al., 2023). Desse modo, a agenda de adaptação climática e gestão de riscos e desastres (GRD) vem se tornando cada vez mais importante, tanto no âmbito da pesquisa científica quanto na gestão pública.

Não obstante, embora se reconheça que os impactos do agravamento e da frequência dos desastres socionaturais, bem como suas formas de gerenciamento, são complexos e multifacetados, há uma dificuldade de articulação intersetorial do governo federal no enfrentamento a essa problemática. Ainda que as assembleias internacionais venham alertando sobre a urgência de integrar a redução de riscos de desastres ao planejamento urbano e ambiental, no intuito de construir cidades resilientes aos eventos extremos e às mudanças do clima, a incapacidade do governo brasileiro em lidar com esta agenda se reflete em consecutivos cenários de desastres deflagrados por fenômenos climáticos, hidrológicos e geológicos, que resultam em calamidades públicas (GANTUS-OLIVEIRA, 2023).

No Brasil, as pesquisas sobre GRD, em geral, focam-se nas escalas municipais (ARAÚJO et al., 2023). Contudo, ainda há uma lacuna acerca de estudos que se detêm sobre a esfera federal e a sua capacidade de investimento no enfrentamento da crise climática com ênfase nos desastres. Nesse sentido, o presente artigo busca analisar o investimento nas políticas nacionais para redução de riscos e desastres (RDD) no âmbito do governo federal, no intuito de compreender as áreas prioritárias ou deficitárias de recursos. A partir disso, espera-se desenvolver uma reflexão sobre a importância (ou ausência) adquirida pela GRD, principalmente no que tange os seus impactos no planejamento urbano.

Para tanto, foi empreendida uma análise temporal do investimento federal em ações e políticas de RDD, com o objetivo de verificar o modo de atuação do poder público e a orientação das diferentes agendas de governo. A investigação aqui desenvolvida toma como método a análise documental (CHIZZOTTI, 2000), de modo a organizar as informações presentes nos documentos analisados (*corpus* da pesquisa) e extrair as informações relevantes para o objeto de estudo. A pesquisa traz como resultado a constatação de um desinvestimento progressivo na RDD com o passar do tempo e de uma fragmentação institucional, agravada pela extinção do Ministério das Cidades em 2019. Ao que se pretende o presente trabalho, os dados aqui analisados são suficientes para compreender como a gestão de riscos e desastres perdeu centralidade nas políticas públicas de Estado com os câmbios governamentais entre o período de 2004 e 2023 – hipótese da qual se parte neste artigo.

2. A PERCEPÇÃO DO RISCO A DESASTRES E SUA INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Brasil é um país de extensão continental e conta com uma amplitude de aspectos geológicos, geográficos e climatológicos que, apesar de contemplar riquezas em termos de biodiversidade e diversidade cultural, também impõem muitos desafios. Isto porque as paisagens vêm sofrendo transformações com as mudanças ambientais globais, e os eventos perigosos deflagrados por fenômenos climáticos podem resultar na ocorrência de desastres socionaturais de diversas naturezas (enxurradas, inundações, movimentos de massa, secas entre outros).

A complexidade do multirrisco traz responsabilidades da mesma magnitude para uma gestão efetiva no intuito de prevenir os desastres. Ademais, por se caracterizar como um país com profundas desigualdades sociais, o Brasil também enfrenta desafios no que tange a maior vulnerabilidade de determinados grupos, sendo necessário, portanto, pensar em uma gestão que

leve em conta as diferenças socioterritoriais. Isto expõe a necessidade de uma política intersectorial, integrada e multifacetada para que a mitigação do risco não seja reduzida à mitigação da ameaça, e para que a sua gestão não seja reativa.

WILCHES CHAUX (1993) entende o risco como “qualquer fenómeno de origem natural ou humana que signifique uma mudança no ambiente ocupado por uma determinada comunidade, que é vulnerável a esse fenómeno”. Esta vulnerabilidade, por sua vez, varia geográfica e temporalmente, de acordo com os diversos marcadores sociais (GANTUS-OLIVEIRA, 2023). Indo ao encontro dessa definição, LAVELL (2000) afirma que o risco se refere a um contexto caracterizado pela probabilidade de perdas e danos futuros, que variam de físicos e económicos a psicossociais e culturais.

É importante destacar que a percepção social do risco é construída a partir do conhecimento cotidiano que as pessoas elaboram pela interação social, definindo a existência de várias realidades em oposição a uma única realidade objetiva (MASTRANDREA et al., 2021). Em outras palavras, cada indivíduo (e isso se reflete em grupos) terá uma percepção da realidade – o que influencia na percepção do risco ao qual está exposto. Por esse motivo, o reconhecimento dos problemas vivenciados no cotidiano difere de um indivíduo para outro e, como consequência, as respostas à ocorrência de um evento potencialmente perigoso também diferem de um indivíduo para outro.

De maneira análoga, governantes também possuem sua própria percepção do risco, e isso se reflete na agenda prioritária do governo que eles representam. Ao mesmo tempo, a percepção do risco se reflete na falta de prioridade adquirida por determinada agenda. O contexto científico, histórico, económico e cultural é determinante no planeamento e na execução de uma agenda política. Todavia, é preciso ter em mente que o Estado – representado materialmente por seus consecutivos governos – trata-se de uma relação social.

O Estado é entendido como a condensação de uma relação de força, que no capitalismo é uma relação de classe económica. Para Poulantzas (1985), o Estado não é um sujeito, mas uma relação social entre sujeitos. Na organização do Estado como relação social que representa a luta de classes, diferentes forças sociais e políticas competem para promover seus interesses, consolidando uma relação de assimetria marcada pelo poder político que se atrela ao poder económico (BRAND, 2016).

Embora as políticas públicas sejam analisadas a partir de diretrizes e instrumentos de gestão, elas representam um equilíbrio instável de conciliação, que resulta da disputa entre atores que respondem a uma dada conjuntura (GANTUS-OLIVEIRA, 2023). Desse modo, a transformação de uma determinada forma de gestão não pode ser “reduzida a políticas públicas sem que antes se pergunte de que maneira as estruturas sociais podem ser mudadas, pois políticas públicas são expressões dessa estrutura” (BRAND, 2016, p. 126). Este ponto é importante para se compreender, na análise aqui empreendida, porque determinadas agendas ganham prioridade de investimento em contrapartida a outras. Há, portanto, uma escolha política por trás dessa determinação.

Atualmente, um dos maiores desafios para os atores sociais das esferas técnico-científica e governamental é aumentar os níveis de conhecimento sobre o cenário de riscos para implementar mecanismos de ação e políticas públicas adequadas e, assim, reduzir os possíveis danos ambientais (MASTRANDREA et al., 2021). Há diretrizes mundiais para a priorização de investimentos em ações preventivas em relação a ações de resposta a desastres (UNISDR, 2015). Não obstante, ainda que a legislação brasileira que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) – pela Lei 12.608/2012 – também preconize a necessidade de investimento em ações de prevenção, a ausência de uma cultura de preventiva no Brasil é bastante evidente (GANTUS-OLIVEIRA, 2023; NOGUEIRA, 2002).

Nesse sentido, pelo seu carácter multidisciplinar, a GRD necessita de uma articulação de diferentes níveis de governo em diversas pastas e órgãos. Posto isso, torna-se importante investigar quais as áreas prioritárias na execução orçamentária de um Estado (representado pelo governo em exercício) para que se possa compreender qual a percepção que ele tem do risco que se busca gerenciar. A pauta não se esgota no gerenciamento do risco ou do desastre, mas na mitigação da ameaça e, principalmente, na redução da vulnerabilidade – o que passa por ações e

políticas públicas que envolvem, entre outras questões, políticas habitacionais e políticas de preservação e regeneração ambiental.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

A análise documental é um método de pesquisa qualitativo que busca informações nos diversos documentos selecionados como corpus da pesquisa. Entende-se como um instrumento que tem por intuito compreender em profundidade os fatos em investigação (JUNIOR et al., 2021). Na análise documental, embora os documentos sejam a principal fonte de análise, o analista não se limita ao *corpus*. Portanto, deve ser levado em conta o contexto, a utilização e a função dos documentos, tendo em vista que os materiais são meios para compreender e decifrar um processo (JUNIOR et al., 2021).

A pesquisa documental visa atender às seguintes questões: (a) para o que servem as informações documentadas; (b) quais documentos são necessários para realizar o estudo do problema; (c) onde encontrá-los; (d) como utilizar-se deles para os objetivos da pesquisa (CHIZZOTTI, 2000, p. 18). Assim, a própria escolha dos documentos analisados faz parte do percurso metodológico que empreende a pesquisa e, ao mesmo tempo, no qual compreende a pesquisa. A pesquisa documental adquire uma certa centralidade em pesquisas que intentam traçar a evolução histórica de um problema, ou expor a situação atual de determinado assunto (CHIZZOTTI, 2000).

Assim, neste artigo foi empreendida uma análise do investimento federal em ações e políticas de redução de riscos de desastres (RRD). Esta análise possibilita uma melhor compreensão de como o orçamento público foi manejado nas políticas de prevenção e resposta aos desastres nos diferentes governos. Desse modo, a análise surge como importante suporte ao planejamento urbano integrado e à GRD, pois sua principal vantagem é oferecer parâmetros objetivos e, em tese, legitimados política e socialmente. Para tanto, foram tomados como *corpus* da pesquisa dados dos Planos Plurianuais (PPA) e dados de execução orçamentária informados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), cobrindo o período de 2010 a 2022 – possibilitando uma comparação temporal em termos de direcionamento de investimentos na agenda aqui investigada. Destaca-se que estes dados são públicos e obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação.

4. ANÁLISE TEMPORAL DO INVESTIMENTO FEDERAL EM POLÍTICAS DE GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES

Entre 2004 e 2011, grande parte dos planos de ação do governo federal e das execuções orçamentárias por meio dos Planos Plurianuais (PPA) se concentraram nas áreas de resposta e recuperação de desastres em detrimento à prevenção. Cabe destacar que o PPA é previsto pela Constituição Federal (CF) e estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas a serem seguidos/as pelo governo. Também define as agendas de execução orçamentária – em outras palavras, para quais agendas serão destinados os recursos (BRASIL, 1988).

Os PPA de 2004-2007 e de 2008-2011 indicavam as ações referentes à gestão de riscos como sendo de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional por meio da Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC). Enquanto um mecanismo, o PPA foi criado com a intenção de instituir um instrumento com natureza de plano, onde são definidos programas temáticos. Durante a vigência desses dois PPA, foram executados o Programa 1027 - Prevenção e Preparação para Desastres, o Programa 1029 - Resposta aos Desastres e Reconstrução, e o Programa 1138 - Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial.

O Programa 1027 tinha como objetivo geral “reduzir os danos e prejuízos provocados por desastres naturais e antropogênicos e promover o fortalecimento dos órgãos de execução de defesa civil estaduais e municipais”. O Programa 1029, por sua vez, buscava prestar socorro e assistência às pessoas atingidas por desastres, quando comprometida a capacidade local

(municipal) para a pronta resposta (BRASIL, 2007). Nota-se que as ações estratégicas de prevenção e resposta eram desmembradas em dois programas distintos, como se não houvesse uma relação contínua entre ambas as frentes. Ademais, o Programa 1027, que deveria ser preventivo, tinha como objetivo reduzir perdas e danos e não prevenir a ocorrência do desastre – lembrando que é possível conviver com o risco sem que ele se efetive em um desastre.

Fortemente influenciada pelo desastre na Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011, que registrou mais de 900 óbitos (CEPED, 2013), a gestão de riscos entra na pauta do governo federal a partir de 2011 e as discussões são incorporadas de maneira mais expressiva também no PPA de 2012-2015, onde houve a instituição do Programa 2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres.

Ainda que com baixos recursos, a inserção do Programa 2040 no PPA 2012-2015 trouxe um respaldo ao tema como uma questão de Estado a partir de uma gestão multissetorial. O diálogo multissetorial possibilitou a integração das bases de dados dispersas, centralizando-as em um sistema – como pretendia-se com o S2iD –, ainda que hoje existam deficiências que precisam ser sanadas para uma melhor gestão.

Com a idealização do Programa 2040, em 2011 foi instalado o Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN), vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, que conta hoje com o monitoramento de 1.942 municípios com risco de serem afetados por movimentos de massa, inundações e enxurradas. Também foi implantado, no âmbito do CEMADEN, um sistema central de monitoramento, previsão e alerta meteorológico em comunicação com a Defesa Civil Estadual e Municipal que auxilia na prática de ações preventivas.

Também se destaca no Programa 2040 o envolvimento dos Ministérios da Integração Nacional, das Cidades, da Ciência e Tecnologia, de Minas e Energia, do Meio Ambiente e das Relações Exteriores – este último atuando na agenda internacional que tange ao tema, como as relações com o Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos (UNISDR) (GANTUS-OLIVEIRA, 2023).

Como mostram os dados do TCU, o investimento em programas habitacionais e de planejamento urbano para gestão e RRD no âmbito do Programa 2040 foi reduzido drasticamente a partir de 2014. Em 2016 e 2017, após o impeachment da presidenta Dilma, o Ministério das Cidades perdeu ainda mais o seu destaque na agenda de gestão de riscos, recebendo um valor ínfimo se comparado a 2012, ano em que foi instituída a PNPDEC – saindo de 44,76% de valor empenhado no âmbito do Programa 2040 em 2012 para 9,40% em 2017 (BRASIL, 2020).

É possível notar, também, a negligência com a pauta ambiental que deveria acompanhar a política de prevenção a desastres, tendo em vista que o Ministério do Meio Ambiente praticamente não teve valores empenhados em 2012 (0,01% de valor empenhado), sendo excluído como órgão orçamentário do Programa 2040 logo em 2013. Os valores destinados ao Ministério de Minas e Energias foram direcionados ao Serviço Geológico do Brasil (antiga CPRM), responsável pelo mapeamento de suscetibilidade a desastres.

Ainda de acordo com o TCU, das ações desenvolvidas no âmbito do Programa 2040 nos anos de 2012 a 2017, pode-se notar “falta de definição clara dos papéis dos Ministérios da Integração Nacional e das Cidades (transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional em 2019) no que concerne às ações de prevenção, ensejando uma possível sobreposição da atuação das duas pastas” (BRASIL, 2020). Além disso, segundo o TCU, verificou-se que o processo de seleção de empreendimentos a serem apoiados com recursos federais para ações de prevenção de desastres carecia de normatização técnica adequada, de modo a estabelecer critérios de priorização de destinação de recursos. Como consta na Lei 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (BRASIL, 2012), deve-se priorizar as localidades mais necessitadas de intervenções para redução do risco.

O Ministério das Cidades foi extinto em 2019 e sua pasta foi retomada recentemente, em 2023. A extinção do Ministério das Cidades ilustra uma mudança aparentemente discursiva, ou até mesmo normativa, que se restringiria apenas ao nome dado ao Ministério, já que suas funções seriam incorporadas ao Ministério do Desenvolvimento Regional. No entanto, também pode ser entendida como uma mudança de orientação da centralidade anteriormente dirigida, ainda que de

maneira insuficiente, à questão urbana. No que se refere ao Programa de Gestão de Riscos e de Desastres (Programa 2040), a extinção do Ministério das Cidades – e o paulatino desinvestimento da agenda urbana no âmbito do Programa 2040 – representa a falta de compreensão de que o cerne do problema do risco a desastres socionaturais no Brasil é o déficit e a precariedade habitacionais e ausência de um planejamento urbano integrado.

A partir de 2017, o Ministério da Integração Nacional, por meio da SEDEC, aumentou significativamente a aplicação de recursos em ações estruturantes de prevenção (obras). Para tanto, por meio da Portaria MI 624/2017, definiram-se os procedimentos para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de recuperação em áreas atingidas por desastres (BRASIL, 2020). Essa Portaria preconiza que a priorização das ações de prevenção em áreas de risco de desastres deve obedecer a critérios instituídos pelo Ministério da Integração Nacional. No entanto, segundo a SEDEC, não foi estabelecido documento formal com as espécies de ações preventivas e critérios para priorização de tais ações, o que indica uma falha de comunicação entre as duas seções – Ministério e Secretaria.

Com a transição de governo em 2019, o Programa 2040 é substituído pelo Programa 2218 - Gestão de Riscos e de Desastres, inserido no PPA 2020-2023 (BRASIL, 2020). Conforme consta no Programa 2218, seu objetivo geral voltava-se ao investimento na compreensão e redução do risco, ampliação da preparação e redução dos efeitos dos desastres. Com um plano consideravelmente menos detalhado no que diz respeito aos objetivos e metas, quando comparado ao Programa 2040, é possível observar o paulatino desmonte das políticas de gestão e RRD em nível federal. A Figura 1 mostra a relação proporcional de investimentos aplicados nos cinco programas diretamente relacionados à prevenção e à recuperação de desastres (Programa 1027, Programa 1029, Programa 1138, Programa 2040 e Programa 2218).



Figura 1. Execução orçamentária do governo federal por programa de gestão de risco a desastres. Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU). Dados disponibilizados pelo Contas Abertas. Elaboração da autora.

A dotação prevista para 2023, R\$ 1,2 bilhão, aprovada em 2019, foi a menor em 14 anos. Entre o período de 2010 a 2023, do valor total autorizado em orçamento, R\$ 64,1 bilhões, foram empenhados somente 73,2% (R\$ 47 bilhões). As dotações perdidas somam R\$ 17,2 bilhões (BRASIL, 2020). A “Dotação” diz respeito à verba destinada a determinado fim. A Figura 2 apresenta a execução orçamentária anual do total gasto na matéria de GRD.

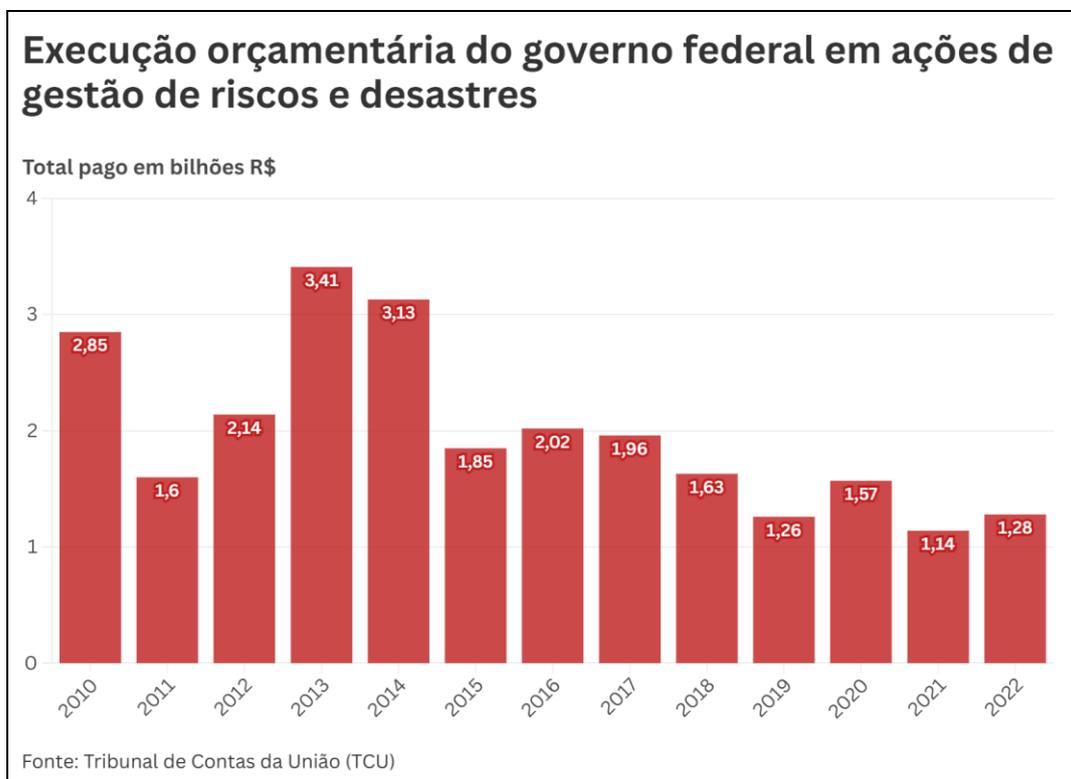


Figura 2. Execução orçamentária do governo federal entre 2010 e 2022 na área de gestão de riscos e desastres, com o total pago por ano em bilhões de reais. Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU). Dados disponibilizados pelo Contas Abertas. Elaboração da autora.

Para além das falhas estruturais de como são executadas as políticas de proteção e defesa civil e de redução de riscos de desastres, é possível observar como a descontinuação das ações preventivas vem gerando efeitos que acarretam o aumento da magnitude do desastre, tendo em vista a considerável diferença de valores empenhados nas ações de recuperação e resposta em detrimento à prevenção do desastre em si. O gráfico da Figura 3 ilustra essa diferença. Embora a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) apresente em seu texto um caráter preventivo, a GRD ainda se encontra embasada na resposta e na intervenção tecno-científica como estratégia de prevenção, priorizando obras de mitigação da ameaça à solução da questão ambiental e/ou habitacional.

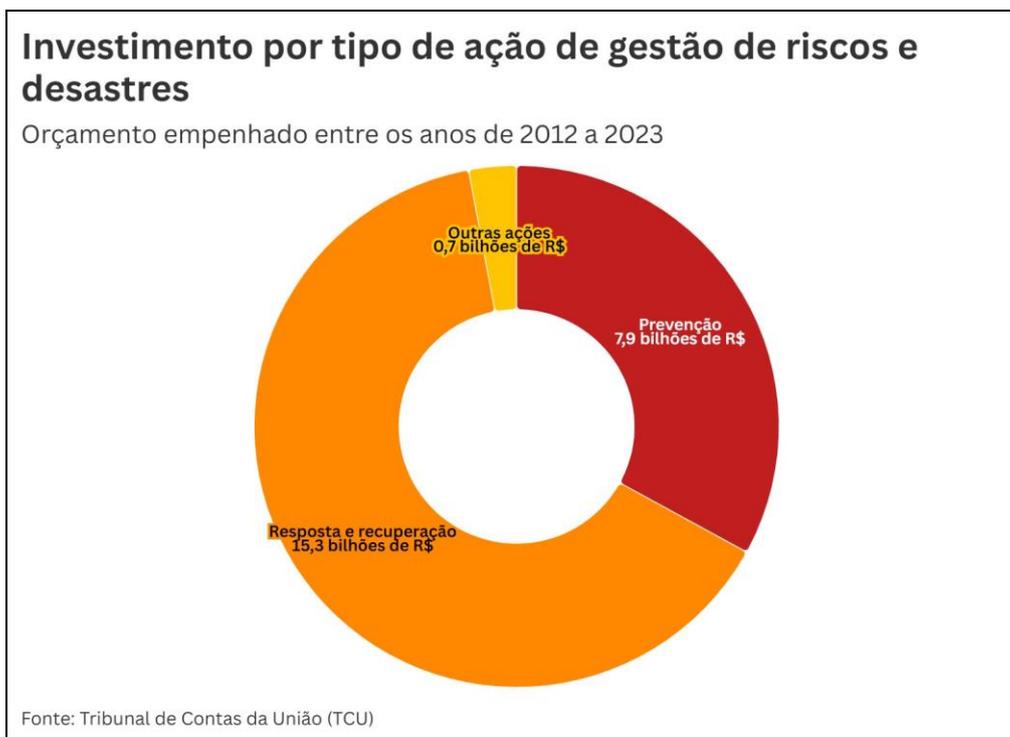


Figura 3. Valores empenhados por tipo de ação orçamentária pelo governo federal entre 2012 e 2023. Fonte: tribunal de Contas de União (TCU). Dados levantados em 22/04/2023. Elaboração da autora.

Por fim, nota-se como a forma como se desenvolve o planejamento territorial urbano, em escala federal, leva a uma gestão reativa dos desastres; seja pela desintegração multissetorial, haja vista que as pastas não atuam de maneira sinérgica para a resolução de uma problemática multifacetada e transversal; seja pela priorização no empenho de recursos às ações de resposta e recuperação ao invés do investimento em ações de prevenção. Nota-se, também, a falta de uma atuação eficiente na raiz do problema ambiental relacionado aos efeitos das mudanças climáticas, visto que o Ministério do Meio Ambiente foi dotado de pouco ou nenhum recurso orçamentário no âmbito do Programa 2040, que tratava da GRD.

Ademais, a falta de centralidade da agenda habitacional revela que a GRD ainda permanece focada no gerenciamento da ameaça em detrimento da redução da vulnerabilidade social. Em síntese, ao não investir em políticas públicas que atuem na causa social e ambiental dos desastres, e ao não priorizar ações preventivas, permanece-se em uma GRD reativa. Afinal, a alocação de recursos e o modo como a PNPDEC é planejada e executada se orienta pela priorização de determinadas agendas em detrimento de outras, em distintos momentos ao longo dos diversos governos que assumem a gestão do Estado.

5. CONCLUSÕES

A análise aqui empreendida buscou revelar como a agenda de GRD perdeu centralidade nas políticas públicas de Estado com os câmbios governamentais no período de 2004 a 2023. Analisando o direcionamento dos recursos investidos por meio do PPA a nível federal, foi possível observar o enfoque dado à resposta e à recuperação de desastres em detrimento à prevenção. A redução paulatina do orçamento do Ministério das Cidades e no investimento em habitação social, assim como a extinção de recursos desse Ministério para os programas de gestão de riscos e desastres, ilustra o modus operandi reativo de gestão.

O Estado brasileiro fez investimentos expressivos na agenda de GRD apenas quando grandes desastres aconteceram – como no cenário pós-desastre da Região Serrana do Rio de Janeiro, em 2011. Contudo, no sentido de avançar e evitar o agravamento das perdas – humanas,

econômicas, culturais e ambientais – decorrentes de desastres e eventos climáticos extremos, é preciso garantir uma política de investimento continuada, integrada e intersetorial para que seja construída e fortalecida uma Política Nacional de Proteção e Defesa Civil de fato preventiva.

Em 2023 o Ministério das Cidades foi retomado e, dentro dele, foi criado o Departamento de Mitigação e Prevenção de Risco, vinculado à Secretaria Nacional de Periferias. Ademais, o Ministério do Meio Ambiente passou a se chamar Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Demonstra-se, com isso, um possível deslocamento de orientação política daquela observada nos últimos anos, propondo-se a colocar a agenda habitacional, urbana, ambiental e climática na ordem do dia. Todavia, a análise do período atual só poderá ser empreendida a posteriori, abrindo-se, assim, lacunas científicas para pesquisas futuras. A ver como essas transformações se refletirão nos investimentos e políticas públicas federais para GRD nos próximos anos.

AGRADECIMENTOS

A autora agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela concessão da bolsa de doutorado (processo nº 142523/2019-4) que possibilitou o desenvolvimento desta pesquisa, bem como à Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), instituição na qual obteve o título de doutoramento em 2023. Não obstante este artigo extrapole sua tese, constituindo-se em objeto de pesquisa a posteriori da obtenção do grau de doutora, há que se destacar a relevância da qualificação acadêmica no avanço do pensamento teórico da autora. Ressalta-se, também, a título de agradecimento, a importância do investimento público em pesquisas científicas de interesse nacional e em prol do desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, G. P.; DIAS, S. L. F. G.; TORRES, P. H. C.. Planejamento Regional e Adaptação às Mudanças Climáticas: Estudo de Caso do 2º Plano Plurianual da Região do Grande ABC Paulista. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 20, 2023, Belém. *Anais do ENANPUR ST-04*. Belém: ANPUR, 2023. p. 1-19.

BRAND, U. Estado e políticas públicas. *In: DILGER, G. (org.). Descolonizar o imaginário*. 1ª edição. Fundação Rosa Luxemburgo, 2016. p. 122–137.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasil, Senado Federal, Brasília, DF, 1988.

BRASIL. República Federativa do Brasil. *Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Defesa Civil - Exercício 2007*. Brasília, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), 2007. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/acessoinformacao/relatoriodegestao/2007/Relatrio-de-Gesto---SEDEC--Execcio-2007.pdf>. Acesso em: 03 maio. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Brasil, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 2012. Disponível em: [L12608 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.593. Estabelece o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasil, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 2012b. Disponível em: [L12593 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. TC 023.751/2018-5. Auditoria operacional na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Brasil, Presidência da República, Tribunal de Contas da União (TCU), Brasília, DF, 2020.

CEPED. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas Sobre Desastres da Universidade Federal de Santa Catarina. *Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2012*. Volume Rio de Janeiro, 2ª edição, Florianópolis, 2013.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 4a edição. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

GANTUS-OLIVEIRA, T. *Planejamento territorial urbano para gestão de riscos e resiliência a desastres. Um estudo de caso em Santos, São Paulo*. 2023. 366f. Tese (Doutorado em Geociências) - Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2023.

JUNIOR, E. B. et al. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. *Cadernos da Fucamp*, v. 20, n. 44, p. 36–51, 2021.

LAVELL, A. Desastres y desarrollo: hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre. El caso del huracán Mitch en Centroamérica. In: GARITA, N.; NOWALSKI, J. (org.). *Del desastre al desarrollo humano sostenible en Centroamérica*. San José de Costa Rica: Banco Interamericano de Desarrollo - Centro Internacional para el Desarrollo Humano Sostenible, 2000. p. 7–45.

MASTRANDREA, A. et al. Aportes teórico-conceptuales para el abordaje de la percepción y representaciones sociales del riesgo hídrico. *Prometeica-Revista de Filosofía e Ciências*, n. 23, p. 7-24, 2021.

NOGUEIRA, F. R. *Gerenciamento de riscos ambientais associados a escorregamentos: contribuição às políticas públicas municipais para áreas de ocupação subnormal*. 2002. 269f. Tese (Doutorado em Geociências e Meio Ambiente) - Instituto de Geociências, Universidade do Estado de São Paulo, Rio Claro, 2002.

POULANTZAS, N. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

WILCHES-CHAUX, G. La vulnerabilidad global. In: MASKREY, A. (org.). *Los desastres no son naturales*. La Red - Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 1993. p. 1–140.