

18 MUNICÍPIOS SOFREM COM ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA E SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA

Estudos Técnicos/CNM – Julho de 2014

Quase todo o ano é a mesma coisa, o inverno chega ao Sul do país, trazendo quedas de temperatura e chuvas torrenciais, que acabam causando Estado de Calamidade Pública e Situação de Emergência a inúmeras cidades. Já o nordeste brasileiro enfrentou em 2013 a maior seca dos últimos 50 anos, com mais de 1.400 Municípios afetados.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) buscou junto ao Sistema de Informações Financeiras do Governo Federal (SIAFI), os repasses de recursos para os Programas de Defesa Civil, e constatou que de 2009 até o dia 30/06/2014 foram efetivamente repassados aos Municípios o valor de R\$ 3,9 bilhões.

Breve histórico da legislação

O ano de 2012 foi um marco na legislação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Antes, se fazia necessária a apresentação de inúmeros documentos para o reconhecimento de anormalidade e ainda a intervenção do Governo do Estado. Este reconhecimento durava meses até ser publicado no Diário Oficial da União, já que consistia em passar por uma análise da Defesa Civil Estadual, e depois desta análise, o Coordenador ainda solicitava ao Governador do Estado o reconhecimento e publicação de Decreto Estadual da situação de anormalidade do município afetado. Só depois destes trâmites legais realizados pelo Estado, a documentação era enviada à União para posterior reconhecimento federal.

Hoje, o gestor local pode solicitar o reconhecimento em âmbito federal diretamente à União. E, apesar do reconhecimento ser bem mais ágil, agora as dificuldades a serem enfrentadas pelos municípios estão na liberação de recursos para ações de reconstrução de cenários afetados por desastres, que ainda causam impactos negativos e entraves. A via de comunicação e articulação entre União e Município ainda apresentam uma série de intempéries, que persistem em esbarrar na

burocracia gerada pelo governo, já que este impõe aos gestores locais muitas barreiras jurídicas e elaboração de documentações para a liberação destes recursos.

A Lei nº 12.608/12 difere pouco do que já estava configurado na Política Nacional de Defesa Civil de 2005, agora é lei, não uma obscura resolução de um conselho. A Lei determina, impõe, e obriga. Além disso, a Lei nº 12.608/12, que tem como principal foco ações de prevenção sem, naturalmente, descuidar das ações necessárias de resposta, de socorro, assistência e de recuperação, define as competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, isolada e conjuntamente, (artigos 6º ao 9º), contrariamente ao Decreto nº 5.376/2005, que definia competência de reconhecimento da situação adversa a órgãos componentes do CONDEC, como a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil e aos textos legais subsequentes, que nada definiam.

Os programas

O Governo Federal possui quatro grandes programas nesta área dos Desastres Naturais, que são executados por alguns Ministérios, como o da Integração Nacional e o das Cidades, são eles:

1027 – Prevenção e Preparação para Desastres,

1029 – Resposta aos Desastres e Reconstrução,

1138 – Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial,

2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres

A Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC) é o órgão responsável pela administração das solicitações de Estado de Calamidade e Situação de Emergência, além de coordenar a política nacional, e de manter a defesa civil nacional. Esta secretaria atua em cooperação com as secretarias estaduais e municipais. Segundo o próprio site da Secretaria sua função é:

“A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC, no âmbito do Ministério da Integração Nacional, é o órgão central desse Sistema, responsável por coordenar as ações de proteção e defesa civil em todo o território nacional.”

A atuação da proteção e defesa civil tem o objetivo de reduzir os riscos de desastre e compreende ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, e se dá de forma multissetorial e nos três níveis de governo federal, estadual e municipal – com ampla participação da comunidade.”

O repasse aos Municípios

Antes de analisarmos os repasses aos municípios, precisamos entender o que é Modalidade de aplicação da despesa. De acordo com o Manual Técnico do Orçamento – MTO, significa:

A modalidade de aplicação indica se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de Governo, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo.

A transferência financeira referente aos programas da Defesa Civil aos municípios, esta contemplada na Modalidade 40. Que no período que compreende entre 2009 e 30 de junho de 2014, foram repassados aos municípios o valor de R\$ 5,4 bilhões. O ano que houve o maior repasse foi 2010, ultrapassando R\$ 1 bilhão.

Descrição	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Drenagem Urb. e Cont de Erosão Marítima e Fluvial	48.037.785	210.285.684	345.418.863	231.290.872	149.050.687	22.309.484	1.006.393.375
Gestão de Riscos e Resposta a Desastres				336.305.138	561.521.506	1.750.049.597	2.647.876.241
Prevenção e Preparação Para Desastres	115.031.479	130.445.446	92.958.121	62.486.614	56.005.124	20.269.990	477.196.773
Resposta aos Desastres e Reconstrução	176.613.688	714.773.765	215.503.257	101.763.677	34.937.694	53.148.120	1.296.740.201
Total	339.682.952	1.055.504.894	653.880.240	731.846.302	801.515.012	1.845.777.191	5.428.206.591

A unidade da federação que mais recebeu recursos nos últimos anos foi São Paulo, com mais de R\$ 744 milhões, ou 18,7% do total de recursos. Os estados da Bahia e do Rio de Janeiro, em segundo e terceiro lugar respectivamente.

Valores repassados programas de Defesa Civil aos Municípios – 2009 a 2014

UF	Total	%	UF	Total	%
AC	9.691.517	0,2%	PB	46.876.361	1,2%
AL	22.841.322	0,6%	PE	156.567.742	3,9%
AM	74.404.074	1,9%	PI	5.636.475	0,1%
AP	7.367.781	0,2%	PR	147.572.629	3,7%
BA	538.428.027	13,6%	RJ	497.918.740	12,5%
CE	68.499.969	1,7%	RN	112.568.680	2,8%
DF	8.095.000	0,2%	RO	32.189.556	0,8%
ES	70.174.515	1,8%	RR	51.407.757	1,3%
GO	72.790.239	1,8%	RS	387.393.726	9,8%
MA	24.690.424	0,6%	SC	351.864.146	8,9%
MG	302.877.595	7,6%	SE	21.854.456	0,6%
MS	92.561.800	2,3%	SP	744.249.112	18,7%
MT	59.033.704	1,5%	TO	48.747.914	1,2%
PA	14.295.525	0,4%	Total	3.970.598.786	100,0%

Fonte: SIAFI, com cálculos próprios

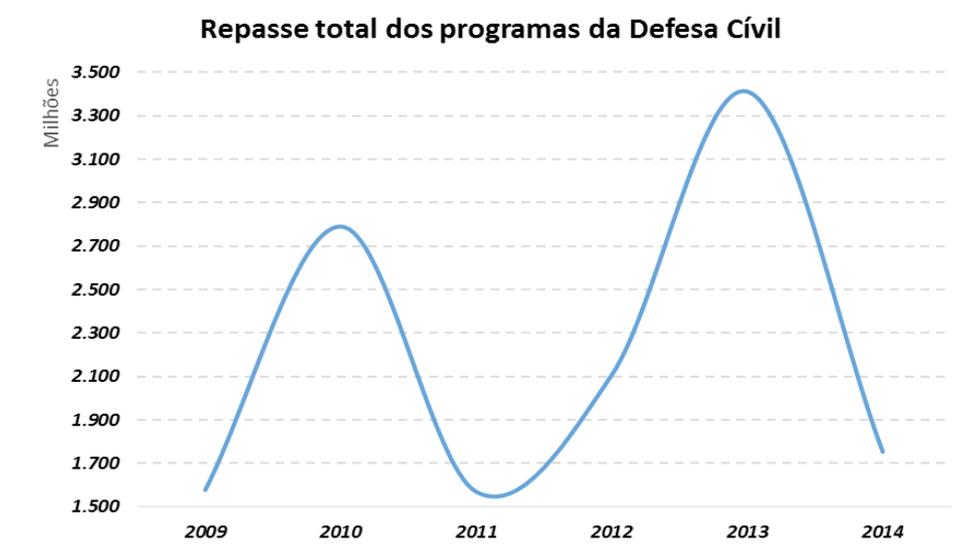
Vale ressaltar que o Rio Grande do Sul, estado que constantemente sofre com problemas de secas e inundações, está em quarta posição no ranking de recebimento de recursos dos programas da Defesa Civil.

Repases as localidades beneficiárias

Outra análise que pode ser realizada, é todos os recursos que foram empenhados e pagos (incluindo os restos a pagar de anos anteriores), por localidade beneficiária, assim mesmo que a obra ou equipamento seja executado diretamente pelo Governo Federal, ele conta para o município. A diferença primordial é que o recurso financeiro não passou pela prefeitura. Neste caso o valor gasto nestes programas é bem maior.

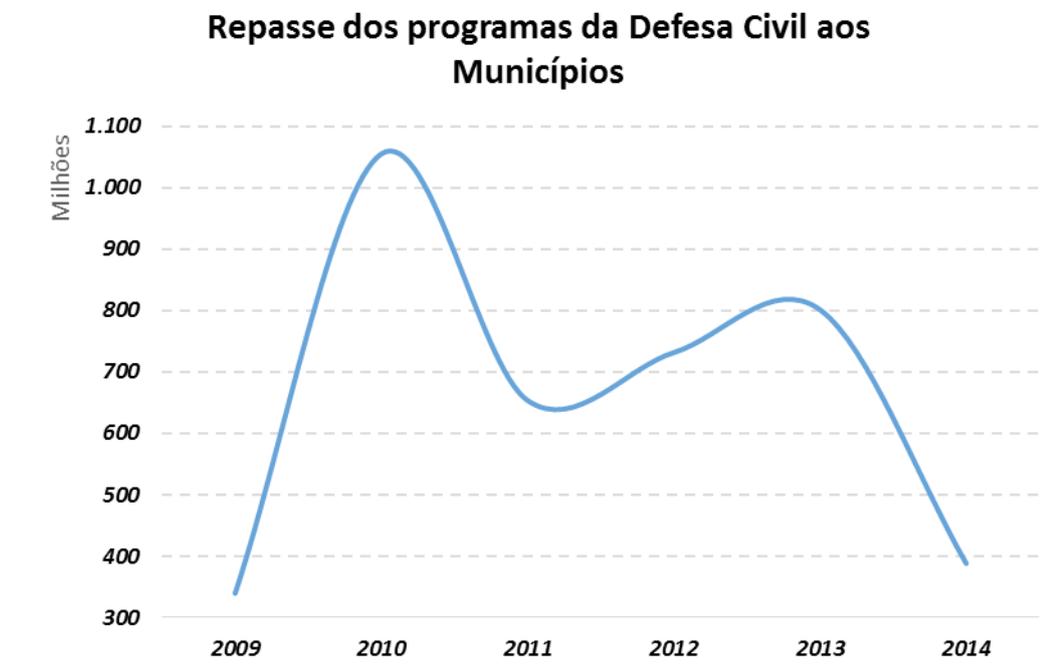
As transferências totais para os programas da Defesa Civil, que englobam as transferências aos Estados e ao Distrito Federal, Municípios, Aplicações Diretas, dentre outras, no período analisado teve o total repassado de R\$ 13,4 bilhões. Como podemos ver no gráfico abaixo, em 2013 foi o ano que teve o maior repasse, ultrapassando R\$ 3,4 bilhões.

Como verificado na parte em que revisamos a legislação, podemos concluir que o modo de obtenção de recursos para Calamidades está bem mais fácil, o que incentivou o crescimento do repasse.



Podemos inferir do gráfico, que os repasses dos recursos oscilam bastante, e notamos que a partir de 2012 houve um crescimento considerável, ultrapassando o ano de 2010, que até então, tinha o maior repasse. Em 2014 ainda não se tem uma tendência, pois os dados são de janeiro a junho de 2014.

No gráfico a seguir, quando analisamos os valores que foram transferidos diretamente aos municípios, fica claro uma tendência negativa, ou seja, os recursos vêm sendo menores que os anos anteriores, a exceção de 2013, que apresentou crescimento, mas nada que mudasse a tendência.



Um fato que pode explicar as diferenças entre os dois gráficos apresentados é a questão de o governo federal estar executando obras de Gestão de risco ou prevenção. Essa hipótese fica como tema para um próximo estudo.

Portarias Reconhecidas e ou em Reconhecimento

A SEDEC mantém em seu portal uma consolidação das portarias reconhecidas e ou em reconhecimento, a partir disso a CNM fez um cruzamento das informações destes decretos com os dados dos recursos financeiros repassados diretamente a estes municípios.

A primeira conclusão é que foram beneficiados de 2009 até 30/06/2014 com recursos financeiros, 2.830 cidades (51%), os Estados com a maior quantidade de municípios agraciados com recursos foram o Rio Grande do Sul (371), a Bahia (296), Minas Gerais (269) e Santa Catarina (255).

Qtde de Municípios por UF com repasse de recursos - 2009 a 2014

UF	Total	UF	Total
AC	5	PB	129
AL	61	PE	140
AM	55	PI	85
AP	9	PR	176
BA	296	RJ	62
CE	158	RN	134
DF	1	RO	19
ES	56	RR	13
GO	63	RS	371
MA	47	SC	255
MG	269	SE	21
MS	54	SP	238
MT	57	TO	19
PA	37	Total	2.830

Fonte: SIAFI, elaboração próprios

O total de recursos repassados até junho de 2014 foi de R\$ 3,9 bilhões, incluídos os Restos a Pagar processados de exercícios anteriores, uma execução de 62,4% sobre o total empenhado que foi de R\$ 6,3 bilhões.

Em alguns estados o valor pago foi maior que o empenhado, tal fato pode ser explicado pois o recurso pode ter sido empenhado na rubrica nacional, e o Restos a Pagar individualizado por município no exercício seguinte, assim como nos Estados do Acre, Amapá e Roraima.

Podemos ver que a execução dos quatro programas é até certo ponto satisfatória, pois trata-se de recursos que vêm em momentos de grande dificuldade para a população e às cidades atingidas por desastres.

Alguns números chamam atenção, como os Estados do Nordeste, que estão sofrendo com uma das maiores secas dos últimos 50 anos, e que não tiveram execuções satisfatórias, a exemplo do Piauí (36%), Maranhão (46%), Ceará (48%), Pernambuco (50%), Sergipe (70%), Rio Grande do Norte (75%), Paraíba (77%) e Bahia (80%).

Valores repassados pelos programas de Defesa Civil aos Municípios por UF - 2009 a 2014

UF	Empenhado	Total Pago	% pago	UF	Empenhado	Total Pago	% pago
AC	9.691.517	9.691.517	100,0%	PB	60.187.919	46.876.361	77,9%
AL	38.036.175	22.841.322	60,1%	PE	309.733.055	156.567.742	50,5%
AM	83.978.654	74.404.074	88,6%	PI	15.458.215	5.636.475	36,5%
AP	6.652.800	7.367.781	110,7%	PR	327.068.391	147.572.629	45,1%
BA	665.884.149	538.428.027	80,9%	RJ	712.872.643	497.918.740	69,8%
CE	142.531.164	68.499.969	48,1%	RN	148.621.658	112.568.680	75,7%
DF	8.095.000	8.095.000	100,0%	RO	55.874.611	32.189.556	57,6%
ES	150.171.316	70.174.515	46,7%	RR	50.955.071	51.407.757	100,9%
GO	189.123.362	72.790.239	38,5%	RS	487.578.656	387.393.726	79,5%
MA	53.088.088	24.690.424	46,5%	SC	554.650.519	351.864.146	63,4%
MG	561.113.541	302.877.595	54,0%	SE	30.845.255	21.854.456	70,9%
MS	135.995.691	92.561.800	68,1%	SP	1.420.994.708	744.249.112	52,4%
MT	76.169.017	59.033.704	77,5%	TO	49.857.572	48.747.914	97,8%
PA	20.469.754	14.295.525	69,8%	Total	6.365.698.500	3.970.598.786	62,4%

Fonte: SIAFI, com cálculos próprios

O Estado do Rio de Janeiro, palco de grandes desastres nestes últimos cinco anos, obteve uma execução de 69%, e os três estados do Sul do país, constantemente assolados pelas chuvas e inundações tiveram execuções distintas: Paraná (45%), Santa Catarina (63%) e o Rio Grande do Sul (79%).

Observando o total que foi transferido em todas as categorias – Estados, Distrito Federal, Municípios e aplicação direta – podemos inferir que a execução do que foi empenhado, esta em uma patamar até bom, tendo em média mais de 76% já foram pagas. Foi empenhado de 2009 a junho de 2014, foi de R\$ 17,6 bilhões e valor que foi pago é de R\$ 13,4 bilhões.

O valor dos restos a pagar é de R\$ 9,5 bilhões, esse valor se dá pelo fato de haver restos a pagar de outros anos neste montante.

Execução dos recursos da Defesa Cível

UF	Empenhado	Pago	% Executado	RAP a pagar	% do Total RAP
AC	52.285.756	55.013.784	105%	7.262.304	0,22%
AL	582.314.659	532.169.297	91%	37.713.019	1,15%
AM	523.547.326	329.059.667	63%	50.942.429	1,56%
AP	8.526.823	10.316.141	121%	5.516.592	0,17%
BA	1.323.919.087	1.045.446.325	79%	163.055.064	4,99%
CE	693.205.870	593.699.616	86%	70.125.959	2,15%
DF	2.083.048.546	1.975.493.852	95%	101.132.960	3,09%
ES	196.154.834	108.220.607	55%	64.362.211	1,97%
EX	129.721.451	198.748.226	153%	507.892	0,02%
GO	269.391.557	132.488.526	49%	137.766.664	4,21%
MA	262.519.951	190.552.961	73%	25.946.430	0,79%
MG	905.590.756	590.380.879	65%	261.970.600	8,01%
MS	196.060.856	161.571.143	82%	44.690.814	1,37%
MT	120.634.149	82.177.610	68%	53.904.293	1,65%
PA	121.222.742	106.375.709	88%	2.686.492	0,08%
PB	467.788.323	439.895.848	94%	32.684.754	1,00%
PE	1.575.128.860	1.298.540.002	82%	218.538.694	6,69%
PI	454.009.615	402.381.143	89%	83.306.736	2,55%
PR	435.603.696	227.351.900	52%	183.337.459	5,61%
RJ	2.680.487.440	1.799.093.703	67%	659.424.496	20,17%
RN	407.870.349	357.127.422	88%	44.107.544	1,35%
RO	74.060.205	49.516.934	67%	40.126.472	1,23%
RR	78.948.508	90.184.183	114%	14.735.376	0,45%
RS	703.078.959	541.212.685	77%	133.673.379	4,09%
SC	1.147.185.547	826.034.152	72%	170.547.447	5,22%
SE	182.090.957	161.507.938	89%	12.672.394	0,39%
SP	1.943.540.726	1.052.484.617	54%	639.036.822	19,55%
TO	53.677.460	53.624.518	100%	9.236.390	0,28%
NA	6.510.201	6.510.201	100%	0	0,00%
NI	1.206.242	934.478	77%	0	0,00%
Total	17.679.331.452	13.418.114.065	76%	3.269.011.682	100%

Fonte: SIAFI, com cálculos próprios

O estado com a melhor execução é o Amapá, que pagou bem mais do que tinha empenhado, um fato que pode explicar essa possibilidade, é de ter feito o pagamento dos “Restos a Pagar”, outros estados que tiveram o pagamento maior do que o empenhado são, Roraima, Acre e Tocantins, com 114%, 105% e 100% respectivamente.

Do lado do Resto a pagar, o estado do Rio de Janeiro e São Paulo, são os que mantem o maior montante de Restos a Pagar, com 20% do total dos restos a pagar, sendo seguido por Minas Gerais (8%) e Pernambuco (7%).