

Planejamento local para a gestão de desastres: a qualidade dos planos de contingência como proxy de capacidade estatal.

Gislaine Thompson dos Santos – UFRGS
Luciana Pazini Papi - UFRGS

Resumo

Os municípios são responsáveis por ações de prevenção, preparação e resposta a desastres, devendo incorporar essas ações ao planejamento municipal. No entanto, estudos indicam que o planejamento possui institucionalização precária em muitos governos locais. Pesquisa de 2023 aponta que 70% dos municípios do país apresentam desempenho embrionário para a gestão de riscos e desastres. Este estudo analisa a qualidade do planejamento municipal na área de defesa civil, com base na qualidade dos planos de contingência dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre em relação aos parâmetros normativos. Parte-se do pressuposto de que tais planos, enquanto produtos das burocracias estatais, refletem as capacidades estatais instaladas, em especial a capacidade administrativa. Dessa forma, podem ser utilizados como uma aproximação analítica (proxy) dessa dimensão. Trata-se de pesquisa qualitativa, baseada em análise documental de planos obtidos em julho de 2024. A análise indicou que, em média, os planos continham 67% dos elementos obrigatórios por lei. Itens como logística, rotas de fuga e simulações foram pouco presentes. O estudo destaca o papel do planejamento na prevenção de desastres e a necessidade de pesquisas que aprofundem aspectos como a formulação dos planos, sua integração com outros instrumentos e sua efetividade em contextos de crise.

Resumo expandido

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) atribui aos municípios papel central na prevenção, preparação e resposta a desastres, responsabilizando-os pela implementação de ações de proteção civil, mapeamento de áreas de risco e realização de intervenções preventivas (Brasil, 2012). Para tanto, devem incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal, utilizando-se tanto de instrumentos como o Plano Plurianual (PPA) e Plano Diretor, quanto de instrumentos específicos, como os planos municipais de redução de riscos e os planos de contingência.

Entende-se que o planejamento é uma peça central para atuação do Estado como guia e coordenador de processos preventivos e mitigatórios de crises, sendo um produto importante de capacidades estatais burocráticas instaladas (Lima, et al, 2020). Apesar de sua importância estratégica, estudos indicam que este possui uma institucionalização precária em muitos governos municipais (Lima et al, 2020a; Lima et al, 2020b; Papi; Demarco; Lima, 2019; Papi et al., 2022). Quando relacionado à prevenção e mitigação de desastres, pesquisa do governo federal realizada em 2023 indica que poucos municípios brasileiros possuem alta

capacidade (7,92%) para atuar na gestão de risco e desastres e 70% deles possuem um desempenho de capacidade embrionária de atuação (Brasil, 2024).

Na gestão integrada em proteção e defesa civil, os planos de contingência constituem-se como um instrumento de planejamento diretamente relacionado com a etapa de resposta em momentos de crise. Conceituado como documento formal elaborado a partir da avaliação pautada em cenários de risco de desastres, deve estabelecer os procedimentos necessários para ações de monitoramento, alerta, alarme, fuga, socorro, assistência às vítimas, bem como a previsão do restabelecimento dos serviços essenciais (Brasil, 2017).

Diante desse contexto, este estudo tem como objetivo analisar a qualidade do planejamento municipal em Defesa Civil, com foco na conformidade dos planos de contingência dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) em relação aos parâmetros normativos estabelecidos, considerando seus resultados como uma proxy das capacidades burocráticas instaladas.

Como é de conhecimento público, a RMPA foi uma das áreas fortemente afetadas pelas enchentes ocorridas no Rio Grande do Sul em 2024, revelando um conjunto de limitações na capacidade do setor público de prevenir e gerenciar crises dessa natureza. Tais limitações reforçam a importância de pesquisas que busquem identificá-las de forma sistemática, com o objetivo de informar e subsidiar os tomadores de decisão na formulação de políticas públicas mais eficazes e estruturadas para a gestão de riscos e desastres.

Do ponto de vista metodológico, trata-se de um estudo exploratório, descritivo, com análise qualitativa dos dados obtidos por pesquisa documental dos planos de contingência dos municípios da RMPA. Os planos de contingência foram obtidos em julho de 2024, a partir da busca nos sites institucionais dos municípios e no repositório do Tribunal de Contas do Estado (TCE/RS).

Para a análise da qualidade dos planos, foi elaborado um documento-guia contendo os itens a serem verificados pelo pesquisador, relacionados inicialmente ao atendimento dos requisitos formais de constituição de cada plano. Os planos foram analisados considerando a presença ou ausência de elementos normativos obrigatórios (Brasil, 2010; 2012). Foram considerados doze elementos obrigatórios: abordagem a partir da descrição de cenários de risco; diagnóstico da situação municipal; sistema de monitoramento de eventos; sistema de alerta de eventos; previsão de atendimento emergencial à população em fuga; descrição de rotas de deslocamento e pontos seguros; previsão de atendimento de saúde física e mental; planilha de recursos; previsão de exercícios simulados; descrição da logística de insumos e suprimentos; cadastro de equipes e voluntários e suas atribuições; planilha de contatos telefônicos e de emergência.

As recomendações indicadas em guias e manuais formativos sobre planos de contingência (Brasil, 2017) foram avaliadas a partir da presença dos seguintes elementos:

descrição do histórico de desastres do município na apresentação do plano ou no diagnóstico; previsão de revisão sistemática; descrição do sistema de alarme durante os eventos; descrição mais detalhada dos planos de fuga; previsão de abrigos e/ou moradias temporários; previsão de ações de restabelecimento de serviços essenciais; previsão de fonte de recursos financeiros.

As informações obtidas constituíram um banco de dados em Excel e, posteriormente, foi elaborado um painel com o panorama da RMPA em termos de qualidade dos respectivos planos.

Dos 36 municípios da RMPA, foram identificados planos de contingência de 26 municípios (76%). Apenas a capital Porto Alegre disponibilizou publicamente o plano em site institucional. A análise de conformidade dos planos de contingência indicou que, em média, estes apresentavam 8 dos 12 elementos obrigatórios analisados (67%). Elementos como previsão de atendimento emergencial, planilha de recursos e descrição das instituições e suas atribuições foram os mais prevalentes, presentes em 92% dos planos. Contudo, elementos como a previsão da organização logística (42%), de rotas de fuga (27%) e exercícios simulados (27%) foram encontrados em menos da metade dos planos.

O planejamento é reconhecido como um instrumento importante de políticas públicas e prevenção de desastres ambientais, permitindo antecipar e mitigar impactos de eventos extremos, refletindo políticas ambientais e de desenvolvimento. Análise de planos revela conformidade parcial (67% dos elementos obrigatórios), indicando fragilidades na preparação municipal. A baixa inclusão de elementos operacionais, como rotas de fuga e simulações, sugere dificuldades na mobilização emergencial.

Partindo da premissa de que a qualidade dos planos de contingência municipais, enquanto produtos das organizações burocráticas, reflete, em sua forma e conteúdo, as capacidades estatais instaladas, o estudo indica uma baixa capacidade burocrática nos municípios analisados. No entanto, ressalta-se a necessidade de aprofundamento das pesquisas sobre o tema, especialmente aquelas que considerem as estruturas organizacionais e o perfil da burocracia responsável pelo planejamento local voltado à prevenção e à gestão de desastres.

Recomenda-se, para tanto, a investigação de aspectos como: os atores envolvidos na formulação dos planos, a estrutura da administração municipal e da defesa civil, a articulação com outros instrumentos de planejamento, bem como a relação estabelecida com indivíduos e organizações externas. Esses elementos representam caminhos promissores para pesquisas futuras sobre a construção da capacidade estatal no âmbito local.

Referências

BRASIL. **Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.** Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Brasília, 2 dez. 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o conselho nacional de proteção e defesa civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, 10 abr. 2012.

BRASIL. Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. **Indicador de Capacidade Municipal (ICM).** Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/icm>. Acesso em: 03 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Elaboração de Plano de Contingência: livro base.** Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017.

LIMA, L. L. *et al.* **Planejamento governamental nos municípios brasileiros:** em direção a uma agenda de pesquisa. Cadernos Ebape, v. 18, p. 323-335, 2020a.

LIMA, L. L. *et al.* Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, 2020b.

PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J.; LIMA, L. L. **Capacidades estatais e planejamento governamental municipal: uma análise do Rio Grande do Sul.** In: Encontro Brasileiro de Administração Pública, 6., 2019, Salvador. Anais.Salvador: EBAP 2019.

PAPI, L. P. *et al.* Capacidades burocráticas e desempenho do planejamento governamental local: uma análise da região metropolitana de Porto Alegre/RS. In: Encontro de Administração Pública da ANPAD, 46., 2022. **Anais eletrônicos 46º Encontro de Administração Pública da ANPAD:** Anpad, 2022.