

Análise do arranjo institucional da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

Proposta submetida ao ENEPCP em 31/05/2025

Laís Gonzales da Silva Laurino
Mestranda em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP

Resumo simples

Após a redemocratização, a ação estatal no Brasil adotou formas mais elaboradas de governança multissetorial para enfrentar problemas complexos, como desastres socioambientais, que apresentam causas multifatoriais e afetam desigualmente a sociedade, especialmente em um contexto de eventos climáticos extremos cada vez mais frequentes. Por meio da análise de documentos oficiais e dados recentes sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e utilizando o modelo de análise de arranjos institucionais, busca-se identificar as principais fragilidades e potencialidades institucionais que impactam a efetividade da gestão de riscos de desastres no Brasil. Nesse contexto, a análise se concentra em compreender como a intersetorialidade, a integração federativa, a participação social e a territorialidade se expressam na formulação, implementação e avaliação da PNPDEC. A partir dessa análise, o artigo contribui com um diagnóstico abrangente da política, evidenciando gargalos institucionais e aspectos de governança, de participação social e de adaptação territorial. Conclui-se que, apesar de previsões normativas da PNPDEC para atuação intersetorial, participativa e interfederativa, há forte centralização na formulação, fragmentação na implementação e desafios na avaliação, sobretudo em âmbito municipal.

Resumo expandido

A ação estatal após a redemocratização tomou formas mais sofisticadas de governança multissetorial para enfrentamento de problemas complexos, que por sua natureza, tem causas multifatoriais e efeitos desiguais sobre a sociedade. Os arranjos institucionais necessários para enfrentá-los exigem articulação de territorialidade, participação social, intersetorialidade e coordenação federativa.

Dados do Indicador de Capacidade Municipal (ICM) do Ministério do Desenvolvimento Regional indicam que, em 2024, 79,92% dos municípios prioritários estavam nos níveis inicial e inicial-intermediário de capacidade de gestão de riscos, o que revela desafios significativos de implementação das diretrizes nacionais na esfera local.

Diante desse contexto, analisar os arranjos institucionais da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) tem como objetivo compreender os atores envolvidos, a governança e o papel do território nos processos decisórios da formulação, implementação e avaliação da política, para esclarecer alguns dos gargalos enfrentados pela política atualmente.

A metodologia adotada se baseia no modelo analítico desenvolvido por Lotta e Favareto (2016), que considera, em perspectiva normativa, quatro dimensões: (i) integração horizontal, (ii) integração vertical, (iii) participação social, e (iv) territorialidade. Por meio da

análise de documentos oficiais, busca-se obter uma compreensão sobre cada uma das dimensões em três fases do ciclo de políticas públicas: a formulação, a implementação e a avaliação.

Apesar do arcabouço normativo ambicioso ao prever a atuação intersetorial e interfederativa direcionada pelo ciclo de gestão de riscos, que compreende a prevenção, preparação, resposta, recuperação e mitigação de desastres, há forte centralização na formulação, fragmentação na implementação e desafios na avaliação.

Nos aspectos de integração horizontal, apesar do avanço em reconhecer os desastres como problemas complexos e prever atuação integrada, há fragilidades relevantes, como a falta de registros públicos que ofereçam transparência aos temas discutidos intersetorialmente no Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC). Outro exemplo é o predomínio de ações reativas e fragmentadas em oposição à ações preventivas integradas, como ocorreu na atuação do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério da Educação no Rio Grande do Sul em 2024. Além disso, a elaboração do primeiro Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil foi iniciada em 2023, o que demonstra atraso em relação às normativas.

Já em relação à integração interfederativa, ou vertical, as competências compartilhadas e as responsabilidades específicas da União, dos estados e dos municípios, juntamente com os conteúdos que devem constar nos planos estaduais e de contingência, são definidas pela PNPDEC. Os municípios são os entes federativos com maiores responsabilidades para a implementação das políticas de proteção e defesa civil, no entanto, são sub-representados no CONPDEC. Apesar das delimitações formais de competências, a estrutura do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) tem traços de centralização. Em aspectos orçamentários, por meio do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (FUNCAP), o governo federal transfere recursos para os governos subnacionais, e o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID) é um instrumento importante para disponibilização de dados e para operacionalização destas transferências.

Ainda sobre a integração vertical, o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos é de extrema relevância para a proteção e defesa civil. Os municípios, quando inscritos, devem elaborar planos e documentos para mapeamento de riscos, fiscalização e diretrizes urbanísticas. Contudo, dados do “Diagnóstico de capacidades e necessidades municipais em Proteção e Defesa Civil”, revelam fragilidades estruturais: 59% das defesas civis que participaram da pesquisa (n = 1.993) contam com apenas 1 a 2 integrantes.

Em relação à participação social, as previsões para participação como audiências e consultas públicas para os planos nacionais, estaduais e de contingência foram definidas apenas em 2023, 11 anos após a aprovação da PNPDEC. Já durante o processo de elaboração do PNPDC, o envolvimento de acadêmicos e organizações internacionais foi destacado por valorizar o conhecimento especializado. Além disso, um dos produtos desenvolvidos no PNPDC é uma proposta de difusão das ações de proteção e defesa civil pelo SINPDEC para a sociedade civil. A participação social é limitada, nesse sentido, favorecendo atores externos que têm mais acesso ao debate público.

A relação entre participação e territorialidade é um eixo estratégico para a efetividade da PNPDEC. A elaboração de planos em cada esfera de governo é relevante para o diagnóstico, mapeamento e planejamento considerando especificidades regionais. Outra característica do arranjo é a existência de Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (Nupdecs), sem regulamentação desde 2010, são espaços de debate entre a coordenação do município que lida com defesa civil e as comunidades locais, realizando atividades de avaliação de riscos, promoção de medidas preventivas, planos de contingência, treinamento de voluntários e simulações. Os Nupdecs ilustram tanto o potencial quanto os desafios da participação social no território.

Percebe-se, então, que os arranjos da PNPDEC não podem ser vistos unicamente sob uma perspectiva de gestão. É necessário analisar a política partindo de uma abordagem institucionalista, em que os arranjos são indissociáveis do ambiente institucional em que se inserem, sendo parte e resultado.

Considerando os aspectos apresentados, a análise de arranjos institucionais da PNPDEC demonstra que a política tem desafios relevantes na formulação, implementação e avaliação. A tensão entre centralização e descentralização é evidente em diversos instrumentos e normativas e a sub-representação de estados e municípios no CONPDEC é exemplo do modelo de governança adotado na prática. A desregulamentação dos Nupdecs e a fragilização desse modelo de participação comunitária sabotam o potencial de alcance capilarizado da política. Mesmo em momentos consultivos, como a elaboração do PNPDC, as comunidades vulneráveis tiveram menos espaço de participação em comparação com instituições de ensino ou organismos internacionais. Além disso, a carência de adaptação a contextos socioambientais específicos e a escassez de recursos municipais perpetuam ações pouco efetivas, que não atuam nas causas estruturais dos riscos de desastres. Em um contexto de crescente preocupação com eventos climáticos extremos, uma política de tamanha relevância deveria ser revista e analisada com maior profundidade, para compreender os gargalos e as potencialidades.

Referências

BRASIL. Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10593.htm. Acesso em: 2 maio 2025

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 dez. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm. Acesso em: 2 maio 2025

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 abr. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. MEC apresenta ações de enfrentamento às enchentes no RS. Brasília, DF, 3 set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/setembro/mec-apresenta-acoes-de-enfrentamento-as-enchentes-no-rs>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Um ano após a tragédia no RS, MDS reitera balanço de ações no estado. Brasília, DF, 29 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/um-ano-apos-a-tragedia-no-rs-mds-reitera-balanco-de-acoes-no-estado-1>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Governo Federal promove diálogo interministerial para construção do primeiro Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil. Brasília, DF, 2 fev. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/governo-federal-promove-dialogo-interministerial-para-construcao-do-primeiro-plano-nacional-de-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil: Brasil traça estratégias integradas para enfrentar desastres naturais. Brasília, DF, 1 fev. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/plano-nacional-de-protecao-e-defesa-civil-brasil-traca-estrategias-integradas-para-enfrentar-desastres-naturais>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. *Atlas Digital de Desastres no Brasil*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/graficos.xhtml#>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. *Diagnóstico de capacidades e necessidades municipais em proteção e defesa civil* [livro eletrônico]: Brasil / coordenação Victor Marchezini. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protacao-e-defesa-civil/Versao_WEB_Projeto_Elos_Diagnostico_Municipal_Volume_Brasil.pdf. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil. *A P&DC e os 30 anos de desastres no Brasil (1991–2020)*. Florianópolis: Fepese, 2022. 64 p. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protacao-e-defesa-civil-sede/c/A_p_amp_dc_e_os_30_anos_de_desastres_no_Brasil_20221_compressed.pdf. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Portaria nº 3.033, de 4 de dezembro de 2020. Define procedimentos a serem adotados pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil para 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 recuperação em áreas atingidas por desastres. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 dez. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.033-de-4-de-dezembro-de-2020-292419840>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Indicador de Capacidade Municipal (ICM). Brasília, DF, 29 abr. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protacao-e-defesa-civil/icm>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD). Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protacao-e-defesa-civil/sistema-integrado-de-informacoes-sobre-desastres>. Acesso em: 2 maio 2025

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49–65, mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6PNRfxxr9CBqBMBHK58b6Hx/?lang=pt>. Acesso em: 28 abril 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245704>.