



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE RISCO E DESASTRES
NATURAIS NA AMAZÔNIA**

WILLIAM ROGÉRIO SOUZA DA SILVA

**FUNDO PÚBLICO: O FUNPDEC NO ESTADO DO PARÁ, COMO FERRAMENTA
DE TRANSFORMAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES – GRD EM
POLÍTICA PÚBLICA.**

**Belém
2018**

WILLIAM ROGÉRIO SOUZA DA SILVA

**FUNDO PÚBLICO: O FUNPDEC NO ESTADO DO PARÁ, COMO FERRAMENTA
DE TRANSFORMAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES – GRD EM
POLÍTICA PÚBLICA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão de Riscos e Desastres Naturais na Amazônia, do Instituto de Geociência da Universidade Federal do Pará, em cumprimento às exigências para obtenção do grau de Mestre em Gestão de Risco e Desastres Naturais na Amazônia.

Área de concentração: Minimização de Risco e Mitigação de Desastres Naturais na Amazônia.

Orientador pelo Prof. Dr. Sérgio Luiz de Medeiros Rivero

**BELÉM
2018**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca do Instituto de Geociências/SIBI/UFPA

Silva, William Rogério Souza da, 1977-

Fundo público: o FUNPDEC no estado do Pará, como ferramenta de transformação da gestão de riscos e desastres – GRD em política pública / William Rogério Souza da Silva. – 2018

80 f. : il. ; 30 cm

Inclui bibliografias

Orientador: Sérgio Luiz de Medeiros Rivero

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Riscos e Desastres Naturais na Amazônia, Belém, 2018.

1. Desastres – Pará. 2. Fundos de investimento - Pará. 3. Preparação para emergências – Pará. 4. Pará--Política e governo. 5. Defesa Civil – Pará. I. Título.

CDD 22. ed.: 363.34098115

Elaborado por
Hélio Braga Martins

WILLIAM ROGÉRIO SOUZA DA SILVA

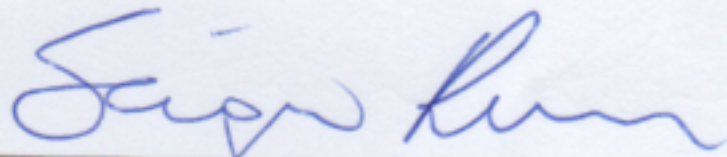
**FUNDO PÚBLICO: O FUNPDEC NO ESTADO DO PARÁ, COMO FERRAMENTA
DE TRANSFORMAÇÃO DA GESTÃO DE RISCO E DESASTRES – GRD EM
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação (*Stricto Sensu*) Mestrado Profissional em Gestão de Risco e Desastre na Amazônia, Instituto de Geociências da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão de Riscos e Desastres Naturais.

Área de concentração: Minimização de Riscos e Mitigação de Desastres Naturais na Amazônia

Data de aprovação: 08 / 05 / 2018

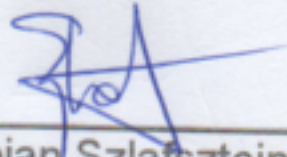
Banca Examinadora:



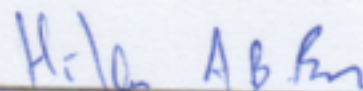
Prof. Sérgio Luiz de Medeiros Rivero – Orientador
Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido
Universidade Federal do Pará – UFPA



Prof. José Heder Benatti – Membro Interno
Doutor em Ciência e Desenvolvimento Socioambiental
Universidade Federal do Pará - UFPA



Prof. Claudio Fabian Szlatisztein – Membro Interno
Doutor em Ciências Naturais
Universidade de Kiel – Alemanha



Prof. Hilder André Bezerra Farias – Membro Externo
Doutor em Economia
Universidade Federal do Pará - UFPA

Este trabalho é dedicado a todas as comunidades que são afetadas por desastres, a sociedade acadêmica para que o utilize como instrumento de ampliação de discussão sobre o tema aqui proposto e aqueles que planejam, organizam, direcionam e controlam as ações de Defesa Civil.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, que conduziu meus passos durante esta caminhada. Depois a minha família – Esposa, filho, Mãe, Pai, irmãos, cunhados, etc – que sempre confiaram em mim e compreenderam os momentos de ausência. Por fim, aos meus amigos – em especial a meu orientador, o Prof. Sérgio Rivero – que estiveram presentes nos momentos de construção deste trabalho, apoiando e orientado. Vocês fazem parte deste processo.

Muito, muito obrigado!

RESUMO

A proposta desta pesquisa é sugerir que o Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil – FUNPDEC, caso criado, garanta a execução de políticas públicas que possam promover o desenvolvimento pleno da Gestão de Risco e Desastres – GRD no Estado do Pará. O GRD é uma componente social que é pautada no planejamento, organização, direção e controle, com vista no monitoramento de comportamento extremo do tempo, ações de redução de risco, manejo de desastres e recuperação de áreas afetadas por eventos adversos (USAID/OFDA LAC 2013). Como componente de demanda social emanada do interesse público possuiria, conseqüentemente, a presença em instrumentos de garantia e controle de sua execução – PPA, LDO e LOA. O FUNPDEC passaria a ser para o Estado uma ferramenta contingência para ocorrência de eventos adversos que ocorrem periodicamente e afetam a execução de programas de governo, a economia, saúde, segurança, etc. Os métodos de pesquisas foram o bibliográficos e documentais, onde através de análises comparativas de legislações que tratam do referido tema analisando os elementos necessários para viabilização do FUNPDEC, através da verificação das competências do Estado em legislar sobre o tema, da análise de como seriam as formas de gestão de Fundo e da possibilidade de criação de mecanismo gerador de receita. Na conclusão desta pesquisa foi possível constar que a efetivação do FUNPDEC no Pará promoveria, entre outros benefícios sua projeção nas agendas de governo efetivando-se como política pública.

Palavras – chave: Fundo de investimento. Proteção. Defesa civil. Preparação para emergência. Desastres. Planejamento político.

ABSTRACT

The proposal of this research is to suggest that the State Fund for Protection and Civil Defense – SFUNDPCDE, if created, ensure the implementation of public policies that can promote the full development of Risk and Disaster Management (DRM) in the State of Pará. The DRM is a social component that is based on planning, organization, direction and control, aiming to monitoring extreme weather behavior, risk reduction actions, disaster management and recovery of areas affected by adverse events (USAID / OFDA LAC 2013). As an issue of social demand emanated from the public interest, it could ensure instruments and control of its execution - MP, BGL and ABL. The SFUNDPCDE would become a contingency tool for the State, during adverse events happened periodically which can affect directly the execution of public programs, economy, health, safety and so one. The methods of research used were bibliographical survey and documentary analyses which after massive comparison among legislation dealing with the same subjective, scrutinizing the necessary elements to turn into feasible, through competency-checking within state in legislate, of analyses in how it could be the fund management and its ways of generate revenues. The conclusion of this research is intended to show the importance that the implementation of the fund in Pará would promote, for example projecting the government agenda a as public policy.

Keyword: Investment funds. Protection. Civil defense. Preparedness emergency. Disasters. Political planning.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01	Organograma da SEDEC.....	22
Figura 02	Ciclo de gestão de riscos e desastres.....	28
Figura 03	Carga tributária: peso bruto (% relação do PIB).....	41
Figura 04	Comportamento do destaque orçamentário para ações de defesa civil.....	51
Figura 05	Desastres naturais mais recorrentes no estado do Pará.....	52
Figura 06	Série histórica de classificação por grupo de desastres 1991 a 2012.....	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Deficiência para criação de fundo monetários públicos e privados.....	31
Tabela 02	Ranking dos países como melhores IDH.....	41
Tabela 03	Incidência tributária e competência dos entes federativos.....	42
Tabela 04	Despesas previstas para ações de defesa civil no PARÁ.....	50
Tabela 05	Fonte de recurso disponibilizadas para os fundos.....	53
Tabela 06	Demonstrativo de receita e despesas.....	53
Tabela 07	Programa de trabalho do FUNDEC do Tocantins.....	54
Tabela 08	Demonstrativo de receita diretamente arrecadada.....	55
Tabela 09	Detalhamento simplificado do crédito orçamentário.....	56
Tabela 10	Produto interno bruto a preços correntes e produto interno bruto <i>per capita</i> 20102015.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS

Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ

Cartão de pagamento de defesa civil – CPDC

Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM

Constituição Federal de 1988 - CF/88

Coordenadora Estadual de Defesa Civil – CEDEC

Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil – COMPDEC

Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina – CBMSC

Corpo de Bombeiros Militar do Alagoas – CBMAL

Corpo de Bombeiros Militar do Ceará – CBMCE

Corpo de Bombeiros Militar do Pará – CBMPA

Corpo de Bombeiros Militar do Rio De Janeiro – CBMRJ

Corpo de Bombeiros Militar do Tocantins – CBMTO

Estado de calamidade pública – ECP

Fundo de defesa civil – FUNDEC

Fundo de investimento de segurança pública – FISP

Fundo de proteção e Defesa Civil – FUNPDEC

Fundo especial de calamidade pública – FUNCAP

Gestão de risco e desastres – GRD

Instrução normativa – IN

Lei de diretrizes orçamentárias – LDO

Lei de responsabilidade fiscal – LRF

Lei orçamentária anual – LOA

Ministério da Integração Nacional – MI

Organização das Nações Unidas – ONU

Organização para cooperação e desenvolvimento econômico – OCDE

Plano plurianual – PPA

Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC

Programa da Nações Unidas para Desenvolvimento – PNUD

Regime diferenciado de compra – RDC

Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC

Sistema Integrado de Informação de Desastres - S2ID

Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC

Situação de emergência – SE

United State Agency International Development Office Foreign Disaster

Assistance Latin America Continent - USAID/OFDA LAC

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 A DEFESA CIVIL NO BRASIL E OS CONCEITOS PRATICADOS PNUD INCORPORADOS PELA SEDEC	19
2.1 A LEGITIMAÇÃO DAS AÇÕES DE DEFESA CIVIL NO BRASIL	19
2.2 O CICLO DE GESTÃO DE RISCO E DESASTRES	23
3 FUNDOS FINANCEIROS PARA PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL: SUA EXISTÊNCIA JUSTIFICADA FRENTE A CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE DO ORÇAMENTO PARAENSE.....	29
3.1 A VULNERABILIDADE ORÇAMENTÁRIA FRENTE AOS DESASTRES NATURAIS NO ESTADO DO PARÁ	29
3.2 O DESENVOLVIMENTO DO GRD FRENTE À PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA.....	32
3.3 A PERSONALIDADE JURÍDICA DE FUNDOS FINANCEIROS E SUA APLICAÇÃO COMO FERRAMENTA NO GRD	34
3.4 AS COMPETÊNCIAS DO ESTADO PARA CRIAÇÃO E VIABILIZAÇÃO DO FUNPDEC	36
3.5 AS FONTES DE RECEITA DE VIABILIZAÇÃO FUNPDEC: OS CONFLITOS ENTRE OS ATENDIMENTOS DAS DEMANDAS DO GRD E O PESO DA CARGA TRIBUTÁRIA	40
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS ENCONTRADOS.....	48
4.1 A SUSCEPTIBILIDADE DO ORÇAMENTO PARAENSE DIANTE A OCORRÊNCIAS DE COMPORTAMENTOS EXTREMOS DO TEMPO.	48
4.2 OS FUNPDEC EXISTENTES EM UNIDADES DA FEDERAÇÃO E SEUS PROGRAMAS	53
4.3 AS FORMAS DE GESTÃO E ORDENAÇÃO DE DESPESAS DO FUNPDEC	59
5 CONCLUSÃO.....	63
REFERENCIAS.....	65
APENDICE.....	73

APENDICE A – PROJETO DE LEI DE CRIAÇÃO DO FUNPDEC.....	74
ANEXO	79
ANEXO A - CONCEITOS NO ÂMBITO DA POLÍTICA INTERNACIONAL E NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL	80

1 INTRODUÇÃO

O planejamento é um componente do Ciclo de Gestão de Riscos e Desastres – GRD presente em todas as ações que o compõem: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. Ações que visam à construção de sociedades resilientes e o retorno às condições de normalidade, quando as comunidades são acometidas por eventos adversos¹. O início do desenvolvimento da GRD se dá pelo planejamento.

Para Chiavenato (2003), a melhor concentração de esforços e recursos com vistas a alcançar uma situação futura de maneira eficiente, eficaz e efetiva pode ser conceituado como planejamento. Maximiano (2000) de maneira não muito diferente fala em antecipação de eventos futuros para que os processos criados possam atingir seus objetivos organizacionais.

Assim, as ações de prevenção de riscos e desastres são as que mais se destacam nestes processos, pois elas visam a evitar a ocorrência de eventos adversos, já que ferramentas, como a proposta neste trabalho, têm como escopo a garantia da realização de metas e etapas que possibilitem a construção de cenários prospectivos.

No Estado do Pará há grande número de registro de desastres naturais, em especial, os que se enquadram no grupo dos desastres hidrológicos – inundação, enxurrada e alagamento (S2ID, 2016). Segundo o mapeamento riscos geológicos e hidrológicos, realizado pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM as medidas de prevenção e mitigatória a esses desastres são em sua maioria estruturantes.

No entanto não há políticas públicas previstas na agenda mínima de governo e tampouco em seu Plano Plurianual – PPA, voltadas de forma específica à redução de riscos e desastres, para o quadriênio 2016 a 2019. Como as ações de redução de risco e desastres não são metas em seu planejamento, não há, pois, previsões orçamentárias para ações que pode proporcionar o desenvolvimento do Ciclo de Gestão de Riscos e Desastres – GRD, no Estado.

A criação de um Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil seria a inserção, de maneira obrigatória nas agendas de governo, de políticas que possam proporcionar a execução de ações de redução de risco e desastres e, conseqüentemente, o desenvolvimento do GRD em sua plenitude. A existência de um fundo financeiro que garanta o desenvolvimento do GRD

¹Eventos adversos são desastres naturais, tecnológicos ou de origem antrópica (Anexo VI, Instrução Normativa Nº 02 – MI, de 26 de dezembro de 2017).

tem como fulcros: a redução dos impactos gerados pela ocorrência de desastres na micro e macroeconomia do Estado do Pará; garantir a existência de políticas públicas de proteção e defesa civil nas agendas dos governos; reduzir custos da iniciativa privada referente a seguro; assegurar investimentos, visto que há baixa possibilidade de prejuízos decorrentes de eventos adversos; diminuir os impactos no orçamento estadual decorrentes de respostas aos desastres; etc.

No caso específico dos desastres hidrológicos seriam diversas a aplicabilidades dos recursos deste fundo, como: o estudo de previsão de inundações; estudos para subsidiar zoneamento urbano/ambiental; construção de bacias de retenção²; projetos comunitários de manejo integrado de microbacias; a drenagem das vias urbanas; construção de habitações diferenciadas, com sótãos habitáveis ou sobre pilotis; obras de perenização e de controle de enchentes; construção de barragens de uso múltiplo, canais, diques de proteção; e limpeza e manutenção no sistema de drenagem urbana (galerias de drenagem, bocas de lobo, sarjetas); etc.

O objetivo desta pesquisa é propor elementos necessários que viabilizem a criação de Fundo Financeiro Estadual, com vistas ao desenvolvimento de ações do Ciclo de Gestão de Risco e Desastres, instrumento que garantiria a inclusão das ações de Proteção e Defesa Civil como política pública na agenda de governo do Estado.

Para alcançar o escopo desta pesquisa foi necessário: (i) identificar se há vulnerabilidade orçamentária nos casos de desastres naturais no Estado do Pará; (ii) analisar as legislações de Estados da Federação que possuem Fundos Estaduais de Proteção e Defesa, bem como legislações afins ao tema, buscando a execução do Ciclo de Gestão de Risco e Desastres; (iii) correlacionar a existência do fundo com a previsão de ações orçamentarias na LOA que caracterizem desenvolvimento da GRD e (iv) apontar modelo de gestão, considerando a

²O uso reservatório de retenção é uma técnica que visa o controle do escoamento de fontes que busca redução das vazões – ampliadas pelo processo de ocupação do solo – através de técnicas de contenção e redução do escoamento superficial. A bacia de retenção pode ser de dois tipos: temporária ou de água permanente. A bacia de retenção permanente tem a vantagem de permitir uma deposição adicional e um tratamento biológico nos intervalos entre os eventos de precipitação. Possui como vantagens: redução do pico do escoamento, evitando perturbações a jusante; diminuição da carga de contaminante do escoamento, controlar a erosão, melhorar a paisagem, criando espaço recreativo e de lazer, recarregar os aquíferos, entre outras aplicações. Já as temporárias ficam seca a maior parte do tempo, recebendo aporte de água nos dias de chuva. Os temporários podem ser utilizados para atividades de lazer através da implantação de quadras esportivas e canchas de skate, etc. A construção de taludes laterais suaves construídos na forma de arquiabancada ou rampas lisas (AURÉLIO et al., 2001; LIMA et al., 2006).

personalidade jurídica de fundos financeiros, que garantam sua aplicabilidade como política de Estado.

A pesquisa em tela é pautada nos métodos quantitativos e qualitativos, sendo que os dados foram obtidos através de investigações de cunho bibliográfico e documental (LAKATOS et al., 2003). O tratamento do acervo utilizado foi executado com intuito de eliminar a influência de interações do tipo autor objeto e o tratamento de informações de forma a se perceber como determinados documentos são utilizados (SÁ-SILVA et al. apud MAY, 2004).

Nesta etapa, o direcionamento da pesquisa foi voltado para a busca de subsídios documentais e bibliográficos que constatem o embasamento legal das competências dos órgãos responsáveis pela execução das ações de Defesa Civil, bem como respaldo teórico sobre atuação do poder público, sempre com foco no desenvolvimento da GRD.

Outro mecanismo utilizado foi o método comparativo, utilizado na tentativa de confirmação da hipótese apresentada, o que permitiu a análise dos dados concretos, deduzindo deles os elementos constantes, abstratos e gerais (LAKATOS et al., 2003). Os aspectos comparativos são complexos visto que o tema sugerido requer uma análise profunda da legislação brasileira que vai da Constituição Federal a Leis, Decretos, Acordos, etc, que tratam do tema defesa civil, orçamento, fundos financeiros e tributação.

Desse modo, a investigação ocorreu com análise de Estados da Federação que adotaram a criação do fundo como uma ferramenta para o desenvolvimento do GRD, além do fato destes Estados, assim como Pará, serem recorrentes, quanto aos registros de desastres naturais hidrológicos.

Outros pontos que foram analisados são: os impactos fiscais com a criação do fundo financeiro para ações da GRD, as competências do Estado para criá-lo, sua estrutura organizacional e executiva, as formas como o capital privado poderia contribuir para efetivação do fundo. Assim, o direcionamento da pesquisa é voltado para a busca de subsídios documentais e bibliográficos que constatem o embasamento legal das competências dos órgãos responsáveis pela execução das ações de Defesa Civil, bem como respaldo teórico sobre atuação do poder público, sempre com foco no desenvolvimento do GRD.

O interesse e a opção pelo tema aqui abordado prendem-se a experiências de 17 anos, desenvolvendo práticas profissionais no espaço institucional do CBMPA, especialmente na Coordenadoria de Defesa Civil, com vistas ao desenvolvimento do GRD. Neste sentido foi

possível observar a importância do assunto em nível estadual, com foco na segurança da população em circunstâncias de desastres.

A prevenção na maioria dos casos relacionados à proteção e defesa civil é menos onerosa que assistir e recuperar cenários afetados por desastres que apresentam elevados danos e prejuízos causados a famílias, ao meio ambiente, patrimônio e a economia. A execução das ações de redução de riscos e desastres é sinônimo, portanto, de respeito aos princípios administrativos que norteiam a coisa pública: a moralidade, a economicidade, a eficiência, a oportunidade, dentre outros.

Nas mesorregiões do Estado do Pará, há um grande número de pessoas que vivem em áreas de risco e que são afetadas pelos desastres hidrológicos de natureza cíclica. A recorrente resposta a estes eventos adversos, pela Defesa Civil, apesar do caráter multidisciplinar, incorporando aspectos econômicos e políticos, levanta indagações, como por exemplo, a eficácia das ações preventivas nestas comunidades.

Dentre os elementos limitadores para a execução do GRD em sua plenitude, poderia ser apontado a inexistência de política pública com este objetivo, o que implicaria baixa disponibilidade orçamentária, conseqüentemente, não haveria como desenvolver tais ações de redução de risco, o que explicaria os dados dos relatórios anuais de atendimento da CEDEC, que apontam recorrência neste tipo de desastre nos municípios paraenses.

Logo levanta-se a seguinte questão: a existência de um fundo financeiro, com fulcro no desenvolvimento pleno do Ciclo de Gestão de Risco e Desastres garante que o executivo estadual paraense o inserisse em suas leis orçamentárias – PPA, LDO e LOA, assegurando ações de redução, manejo de risco e recuperação de comunidades afetadas por comportamentos extremos do tempo?

Isto dito, trabalhou-se com a seguinte hipótese: (i) A criação do FUNPDEC pelo Estado do Pará poderá possibilitar a execução de políticas públicas de redução de desastres, visto sua existência estar relacionada ao planejamento de programas orçamentários com este fim, com isso obtendo o reconhecimento pelo poder público, de que demandas sociais, decorrentes dos efeitos de eventos adversos sobre cenários vulneráveis, passarão a ser vistas como políticas públicas e, conseqüentemente, transformarem-se em metas do governo estadual.

Inicialmente nas duas primeiras seções desta pesquisa serão abordados aspectos históricos e teóricos, os quais deram suporte à terceira seção, esta construída com foco na análise e discussão dos resultados. A primeira seção abordará aspectos históricos e legais do

surgimento da Defesa Civil no Brasil, além de conceitos referentes à Gestão de Riscos e Desastres praticadas pela Programa da Nações Unidas para Desenvolvimento – PNUD e a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC.

Na segunda seção serão tratados aspectos que justifiquem a vulnerabilidade orçamentária do Estado do Pará, diante das ocorrências de desastres, bem como das ferramentas de contingências que podem ser utilizadas e as competências do Estado para efetivá-las, considerando o antagonismo, referente ao choque da carga tributária brasileira e à criação de mecanismo de receitas para o fundo.

Por fim, nas duas últimas seções serão expostos os resultados da pesquisa, a partir daí, serão apresentados argumentos – fundamentados nos aspectos históricos, legais e conceituais abordados nas seções anteriores – para que, na seção conclusiva, se possa confirmar ou refutar a hipótese desta pesquisa, assim como sugerir elementos necessários para a construção de um FUNPDEC a ser aplicado no Estado do Pará.

2 A DEFESA CIVIL NO BRASIL E OS CONCEITOS PRATICADOS PNUD INCORPORADOS PELA SEDEC

A presente seção será apresentada em dois subseções. Na primeira será abordado aspectos referentes ao surgimento da Defesa Civil, com sua legitimação com instrumento de política pública, direcionada para questões contemporâneas de desenvolvimento sustentável e redução de riscos e desastres, provenientes de comportamentos extremos do tempo.

Na segundo subseção serão apresentados conceitos, que nasceram através de tratados internacionais, proposto pelas Nações Unidas – via PNUD – e praticados pelo Brasil através da SEDEC, a qual está ligada ao Ministério da Integração Nacional.

2.1 A LEGITIMAÇÃO DAS AÇÕES DE DEFESA CIVIL NO BRASIL

O Estado possui a preocupação de garantir a segurança do ser humano, o que sempre foi latente nas Cartas Magnas do Brasil, mesmo antes de ser torna uma República a primeira Constituição, a época do Império, garantia ao cidadão o socorro público, bem como, obrigava a União a auxiliar os Estados em caso de Calamidade Pública.

Foi durante a década de 40 que o governo brasileiro, após declarar guerra contra o eixo, motivou-se a criar um órgão voltado em atender à população em caso de desastres. Inspirado pelo *Civil Defense Service*, criado pelo governo britânico, o Brasil criou o Serviço Antiaéreo, através de Decreto Lei Nº 4.716 de 21 de setembro de 1942 e um ano depois foi transformado em Serviço de Defesa Civil pelo Decreto-Lei Nº 5.861 de 30 de setembro de 1943. Com o termino da II Guerra Mundial, em 1946 o governo resolveu desativa o serviço, sendo reativado quatorze anos depois em 1960, devido a uma forte seca na região nordeste, neste contexto, com características de atuação voltadas a responder aos efeitos danosos dos desastres naturais.

Na década de 60, o governo brasileiro consolida uma filosofia assistencialista de ações frente aos efeitos de desastres naturais, com a criação do Ministério do Interior para assistir população em caso de calamidade pública, foi então instituído o Grupo de Trabalho para elaborar planos permanente de defesa contra calamidade públicas e um Fundo Especial de Calamidades Públicas (FUNCAP), com intuito de poupar recursos financeiros para esse fim.

Na Constituição de 1988, observa-se o pensamento do governo em entender a Defesa Civil como instituição estratégica de redução de riscos de desastres, com a criação do Sistema Nacional de Defesa Civil, por meio do Decreto Nº 97.247, de 16 de dezembro de 1988, além de prevê a abertura de crédito extraordinário somente para as despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, no capít. do art. 148, §3º (BRASIL, 1988).

Desde então, sua nomenclatura, bem como sua subordinação, eram a outros ministérios, através de medida provisória e decreto. As agendas políticas de governos que se sucederam assim procederam, até a promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/88. Em 2003 é criado o Ministério da Integração Nacional, através da Lei N 10.683, que define as ações de Defesa Civil com uma de suas competências.

O SINPDEC foi reorganizado por meio do Decreto Nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, que também instituiu o auxílio de emergência financeira para atendimento à população atingida por desastres, por meio de programa de resposta aos desastres. O Sistema foi reestruturado em 2005, juntamente com o Conselho Nacional de Defesa Civil, que passaram a possuir novas diretrizes para acionamento.

Após longos debates que ocorreram durante o ano de 2008 e parte de 2009, através de Conferências de Defesa Civil de âmbito municipal, intermunicipal e/ou regional, foram eleitos delegados que participariam da I Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, aprovando as proposições para criação das Leis Nº 12.340 de 10 de dezembro de 2010 e a Lei Nº 12.608 de 10 de abril de 2012.

A Lei Nº 12.340 iria dispor sobre o SINPDEC, sobre as transferências de recursos materiais e financeiros para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP). O Decreto Nº 7.505, de 27 de junho de 2011, alterou o Decreto Nº 7.257, de 04 de agosto de 2010, que dispõem sobre o Cartão de Pagamento de Defesa Civil (CPDC), como forma de execução de recursos de transferência obrigatória para ações de resposta, garantindo transparência e agilidade ao processo de liberação de recursos, com fins de alcançar a condição de normalidade dos cenários afetados por desastres, no menor tempo possível.

Já a Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, instituiu 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; alterou a Lei n. 12.340/2010, Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Lei do Estatuto da Cidade), Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Lei do Parcelamento do solo urbano), Lei n. 8.239, de 4 de outubro de 1991 (regulamenta o artigo 143, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, que dispõe sobre a prestação do Serviço Alternativo ao Serviço Militar Obrigatório), Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e deu outras providências.(SEDEC, 2013)

Em 2014, a União muda o texto da Lei 12.340/2010 pela Lei 12.983 de 02 de junho, que estabelece a utilização do Regime Diferenciado de Compra³ (RDC), para recursos oriundos da União, em obras de restabelecimento e reconstrução, além de caracterizar como obrigatória a transferência de recursos para todas as ações de defesa civil, situação que até a promulgação da Lei somente havia para as ações de resposta e recuperação, desde que o ente proponente da ação possuísse o reconhecimento federal de sua situação de emergência ou calamidade pública.

Outro ponto importante da Lei 12.983/2014 é a importância do FUNCAP que até esse momento havia perdido sua importância, já que os recursos que o alimentariam dependeriam diretamente dos municípios e Estados cederem parte de suas receitas para a criação de cotas para o fundo.

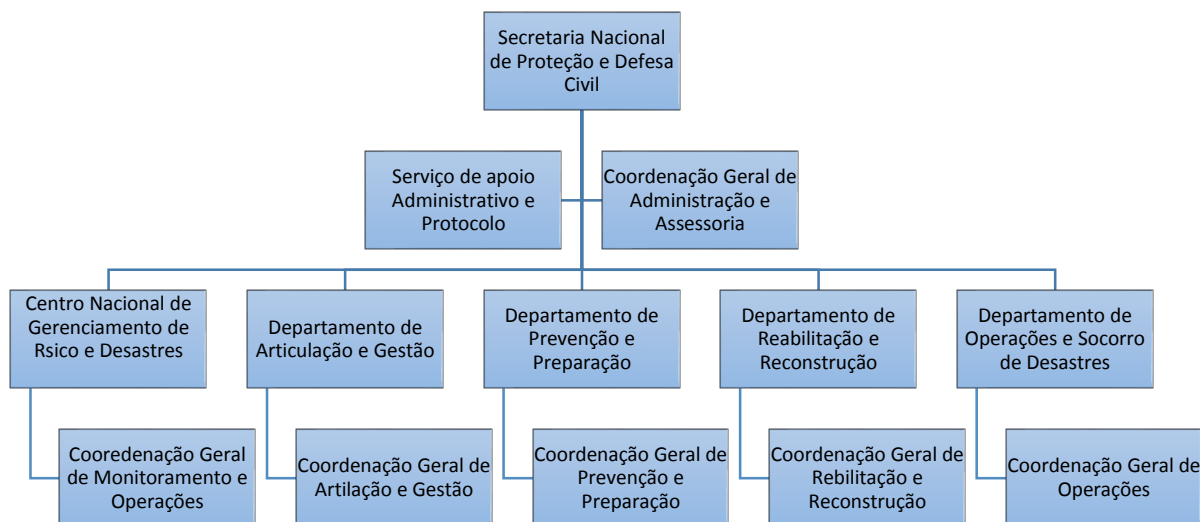
A desmotivação das unidades federativas e dos municípios, com relação ao fundo, ocorreu em função da disponibilidade das cotas, já que os recursos somente ficariam disponíveis para o exercício seguinte, além do dispositivo constitucional do art. 167, §3º da CF/88 que prevê a abertura de crédito extraordinário para despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, a União a adotar a prática de emitir medidas provisórias para consignar recursos destinados à cobertura de gastos não previstos, por exemplo, para o atendimento a desastres.

A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC, que é responsável pelo fomento das ações do Ciclo de Gestão de Risco e Desastres está inserida dentro do Ministério da Integração Nacional – MI. Sua Estrutura organizacional passou por reformulações, as quais

³ O Regime Diferenciado de Contratação – RDC, Lei nº 12.462, regulamentado em outubro de 2011, ao representa avanço modelo atual de licitações, encurtando o tempo do processo e o custo dos projetos por adotar o critério de inversão de fases. Foi idealizado para dar celeridade às obras da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos de 2016, o regime pode ser empregado hoje em todos os empreendimentos da segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento, além da execução de recursos federais atinentes as ações de proteção e defasa civil (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, disponível em: <http://www.pac.gov.br/noticia/564012c0>).

foram efetivadas pelo Decreto N° 8.980 de 01 de fevereiro de 2017, publicado no Diário Oficial da União no dia 02 de fevereiro do mesmo ano, ficando com a seguinte estrutura organizacional:

Figura 01 – Organograma da SEDEC



Fonte: BRASIL (2017)

Salienta-se que a Lei 12.608/2012 carece de regulação, no entanto a Lei 12.983/14 passou a ter os processos de SE e ECP regulados pela Instrução Normativa N° 02 de 20 de dezembro de 2016 – IN/MI n° 02/2016.

Apesar de algumas mudanças como a classificação quanto à intensidade, passando os níveis de desastres a serem classificados em três níveis – desastres de: pequena, média e grande intensidade – e o fim das constantes atreladas à receita líquida – 2,77% da receita líquida para prejuízos públicos e/ou 8,44% para prejuízos privados, nos casos de SE, enquanto nos casos de ECP as constantes eram de 8,44% de prejuízos públicos e 24,3% de prejuízos privados da receita líquida municipal – não há no texto da IN/MI n° 02/2016 qualquer menção a transferência de recursos que não seja na modalidade de resposta.

Os avanços existentes na mudança trazidos como o texto da Lei n° 12.983/14, tornando obrigatórios os recursos para ações de redução de risco – para ações de prevenção – e a utilização dos recursos do FUNCAP também para esse fim ainda não estão claros, visto que a União não informa como tal repasse pode ser efetivado.

2.2 O CICLO DE GESTÃO DE RISCO E DESASTRES

A possibilidade de proporcionar ao homem melhor condição de bem-estar com a minimização da degradação dos recursos renováveis é antiga. Na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Comissão de Brundtland (1987) – organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), esses anseios foram materializados pela constatação conclusiva da necessidade da promoção do desenvolvimento econômico em conjunto com a preservação do meio ambiente.

A partir desta concepção surge o conceito de desenvolvimento sustentável, através do relatório "O Nosso Futuro Comum", publicado em 1987:

O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades. Ele contém dois conceitos-chave: 1- o conceito de “necessidades”, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres no mundo, que devem receber a máxima prioridade; 2- a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras (...).

Em 2001, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (PICC), promovido pela Organização Mundial de Meteorologia (OMM) em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), levantou a necessidade de acompanhar o processo de desenvolvimento, já que as mudanças climáticas intensas poderiam estar ocorrendo em função do ajuste do sistema humano ou natural ao ambiente novo ou modificado.

Diante do exposto, o modelo reativo de Gestão de Risco passou por evolução, surgindo a percepção de que o desenvolvimento é parte integrante do processo de Gestão de Riscos, com fulcro nos processos prospectivos e corretivos de gestão dos recursos, sendo que o desastre passou a ser uma variável acumuladora, de desperdício de investimento.

A Gestão Corretiva e Prospectiva de Risco são assim conceituadas:

[...] gestão corretiva, as ações devem intervir sobre o risco já existente, produto de ações sociais diversas realizadas no passado. É importante que a gestão corretiva não se caracterize, apenas, por ações pontuais e isoladas sobre um cenário de risco eminente, mas possibilite intervir sobre este contexto buscando desenvolver práticas transformadoras na relação entre os seres humanos e os espaços em que vivem. A gestão prospectiva se desenvolve, por sua vez, em função do risco ainda não existente, que pode ser previsto por meio de um processo de planejamento adequado. A sua prática tem o objetivo de evitar os erros do passado, estando estreitamente alicerçada ao planejamento e desenvolvimento locais. (DANTAS et al., 2014, p.11)

Ressalta-se que além desses conceitos podemos citar o processo de gestão reativa, apresentado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD):

Prepara-se para enfrentar a resposta e a emergência, com fins de garantir que a organização, os sistemas, os procedimentos, os recursos e a capacidade de necessárias estejam disponíveis e funcionem adequadamente no momento de emergência com vista em assegurar uma assistência eficaz a população, o resgate de vidas humanas, a recuperação e a reabilitação dos serviços básicos [...] (USAID/OFDA LAC, 2013, p 22)

A ONU através do PNUD enfatiza a necessidade coerente na gestão de recursos públicos de forma eficiente, eficaz e efetiva e dentre os formatos apresentados de gestão, os custos com a gestão reativas são absurdamente elevados, superando em até sete vezes o valor dos custos com a gestão prospectivas dos riscos.

Mas o que seria Gestão de Riscos e Desastres (GRD)? Para USAID/OFDA LAC⁴ (2013, p 16) a Gestão de Riscos e Desastres é um “componente do sistema social constituído por um processo eficiente de planejamento, organização, direção e controle dirigido à análise e à redução de risco, ao manejo de eventos adversos e à recuperação ante os eventos já ocorridos”.

Há outra contribuição quanto ao referido conceito, como a sugerida pela Lavell et al. (2014, p 18), afirmando que o GRD é um processo social com objetivo de atuar na prevenção e redução, além do controle permanente de componentes de risco de desastre, integrado ao desenvolvimento humano, econômico ambiental e territorial sustentável. Este processo requer planejamento, organização, direção e controle, com foco na efetivação da redução de risco, com uma sólida base institucional, unindo todas as etapas nas atividades de desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento das ações de Gestão de Risco de Desastres comporta-se de maneira cíclica e simbiótica: cíclica, porque as ações que compõem o GRD são realizadas continuamente e dispostas em uma rotina de execução periódica, formando ciclo, e simbiótica, pois as ações se relacionam, apesar de possuírem propósitos diferentes, têm com foco na diminuição da energia desprendida durante as ações pós-desastres – emprego menor de recursos por evento de magnitude menor ou igual ao último.

⁴ *United State Agency International Development Office Foreign Disaster Assistance (USAID/OFDA)* tem um escritório regional em San José, Costa Rica e um escritório de campo em Port-au-Prince, no Haiti, para garantir que especialistas em desastres estejam prontos para imediatamente implantado em áreas afetadas pelo desastre em todo a Americana Latina e do Caribe (LAC) quando necessário. USAID/OFDA possui uma rede de gerenciamento de risco de desastres com especialistas em toda a região da LAC que monitoram continuamente riscos de desastre, coordenam assistência técnica e programas de treinamento, e permanecem no modo de espera para agir durante emergências. A USAID/OFDA mantém uma lista *on-call* de aproximadamente 400 locais consultores em 30 países que podem ser ativados rapidamente para expandir as capacidades e o alcance da avaliação da USAID / OFDA e equipes de resposta.

Basicamente o ciclo pode ocorrer pela aplicação de cinco ações, a seguir enumeradas: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. No entanto, o desenvolvimento destas ações sem os componentes essenciais do processo de gestão não as tornam tão eficientes, efetivas e eficazes. Isto posto se faz necessário atrelar a essas componentes o planejamento, a organização, a direção e o controle. Na junção destes fatores pode-se produzir o que se denomina de Gestão de Riscos e Desastres - GRD.

As ações cíclicas deste processo de gestão possuem como características a redução de risco, o manejo de eventos adversos e a recuperação dos cenários afetados por desastres. Tais elementos possuem como foco principal, respectivamente, evitar ocorrência de desastres ou minimizar seus efeitos; diminuir a quantidade de danos humanos e materiais, traçando estratégias que atinjam o retorno das condições de normalidade dos cenários afetados por desastres e a reconstrução das áreas afetadas, com aplicação de maneira prospectiva de recursos.

Os processos de redução de riscos possuem ações peculiares, são elas a prevenção e mitigação. Para o *United State Agency International Development Office Foreign Disaster Assitence* – USAID/OFDA, a prevenção seria um “conjunto de ações destinadas a reduzir ou evitar que eventos naturais ou provocados pelo homem causem eventos adversos” (USAID/OFDA LAC, 2013, p. 17). Já Castro (2003, p. 192) aborda o seguinte sobre o conceito:

Conjunto de ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres naturais ou humanos, através da avaliação e redução das ameaças e/ou vulnerabilidades, minimizando os prejuízos sócio/econômicos e os danos humanos, materiais e ambientais. Implica a formulação e implantação de políticas e de programas, com a finalidade de prevenir ou minimizar os efeitos de desastres. A prevenção compreende: a Avaliação e a Redução de Riscos de Desastres, através de medidas estruturais e não-estruturais. Baseia-se em análises de riscos e de vulnerabilidades e inclui também legislação e regulamentação, zoneamento urbano, código de obras, obras públicas e planos diretores municipais.

Através do Decreto 7.257 de 04 de agosto de 2010, inciso IX, Art. 2º, a União define ações de prevenção como:

[...] ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres, por meio da identificação, mapeamento e monitoramento de riscos, ameaças e vulnerabilidades locais, incluindo a capacitação da sociedade em atividades de defesa civil, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional.

A mitigação, para USAID/OFDA LAC (2013, p. 18) é o “resultado de intervenção dirigida para reduzir riscos”. Já Para Dantas et al. (2014, p. 02) são “medidas estruturais e não estruturais para limitar os danos e prejuízos visto que não é possível prevenir todos os impactos adversos das ameaças”.

Já os processos de manejo de riscos e desastres são desenvolvidos em conformidade com os de redução de risco, caminhando de mãos dadas, diminuindo e/ou atenuando as perdas provenientes de um possível desastre a níveis aceitáveis da capacidade reativa da comunidade afetada. Dentre os componentes do processo de manejo de risco e desastres estão a preparação e a resposta (USAID/OFDA LAC, 2013, p15).

A preparação para Castro (2003, p. 142) é:

Conjunto de ações desenvolvidas pela comunidade e pelas instituições governamentais e não-governamentais, para minimizar os efeitos dos desastres, através da difusão de conhecimentos científicos e tecnológico se da formação e capacitação de recursos humanos para garantir a minimização de riscos de desastres e a otimização das ações de resposta aos desastres e de reconstrução. Dentro de um planejamento global, incentiva-se o desenvolvimento de mecanismos de coordenação interinstitucional de órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa Civil. Em cada nível de governo, os órgãos que compõem o Sistema devem participar do desenvolvimento de planos de contingência para o enfrentamento dos desastres previsíveis, considerando as ações de prevenção, resposta aos desastres e de reconstrução. O Programa de Preparação compreende: atualização da legislação pertinente; preparação de recursos humanos e interação com a comunidade; educação e treinamento das populações vulneráveis; organização da cadeia de comando, das medidas de coordenação das operações e da logística, em apoio às operações.

Para Dantas et al. (2014, p. 44) ações de preparação “ocorre no contexto da gestão do risco de desastres”. Possui como escopo principal o desenvolvimento de capacidades que irão auxiliar no processo de gerenciamento, alcançando uma transição coesa da resposta até uma recuperação sustentável. Neste sentido, tais ações se caracterizam emprego de medidas não estruturais – consideradas aquelas medidas que não envolvem uma construção física – que usam o conhecimento, as práticas ou os acordos existentes para reduzir o risco e seus impactos, especialmente por meio de políticas e de legislação, para maior conscientização pública, mediante capacitação e educação.

As ações de resposta, segundo Castro (2003, p. 157) seria um “conjunto de ações desenvolvidas imediatamente após a ocorrência de desastre e caracterizadas por atividades de socorro e de assistência às populações vitimadas e de reabilitação do cenário do desastre, objetivando o restabelecimento das condições de normalidade”.

No Decreto Nº 7.257 de 04 de agosto de 2010, buscou-se definir nos incisos V, VI e VII do Art. 2º o que seriam as ações de socorro, assistência e restabelecimento, como componentes da resposta:

V – [...] ações imediatas de resposta aos desastres com o objetivo de socorrer a população atingida, incluindo a busca e salvamento, os primeiros-socorros, o atendimento pré-hospitalar e o atendimento médico e cirúrgico de urgência, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

VI – [...] ações imediatas destinadas a garantir condições de incolumidade e cidadania aos atingidos, incluindo o fornecimento de água potável, a provisão e meios de preparação de alimentos, o suprimento de material de abrigo, de vestuário, de limpeza e de higiene pessoal, a instalação de lavanderias, banheiros, o apoio logístico às equipes empenhadas no desenvolvimento dessas ações, a atenção integral à saúde, ao manejo de mortos, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

VII – [...] de serviços essenciais: ações de caráter emergencial destinadas ao restabelecimento das condições de segurança e habitabilidade da área atingida pelo desastre, incluindo a desmontagem de edificações e de obras-de-arte com estruturas comprometidas, o suprimento e distribuição de energia elétrica, água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, transporte coletivo, trafegabilidade, comunicações, abastecimento de água potável e desobstrução e remoção de escombros, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

Por fim, o último componente do Ciclo de Gestão de Riscos e de Desastres, a recuperação. Para Dantas et al. (2014, p. 46) recuperação é a “restauração é o melhoramento, se necessário, das plantas, instalações, meios de sustento e das condições de vida das comunidades afetadas por desastres, incluindo esforços para reduzir os fatores de risco de desastres”. O termo reconstrução foi substituído por recuperação, pois o anterior denotava aspectos de gestão corretivos, contrariando a gestão coerente voltada para aspectos da eficiência, eficácia e efetividade dos gastos públicos, pautados na gestão prospectiva deste.

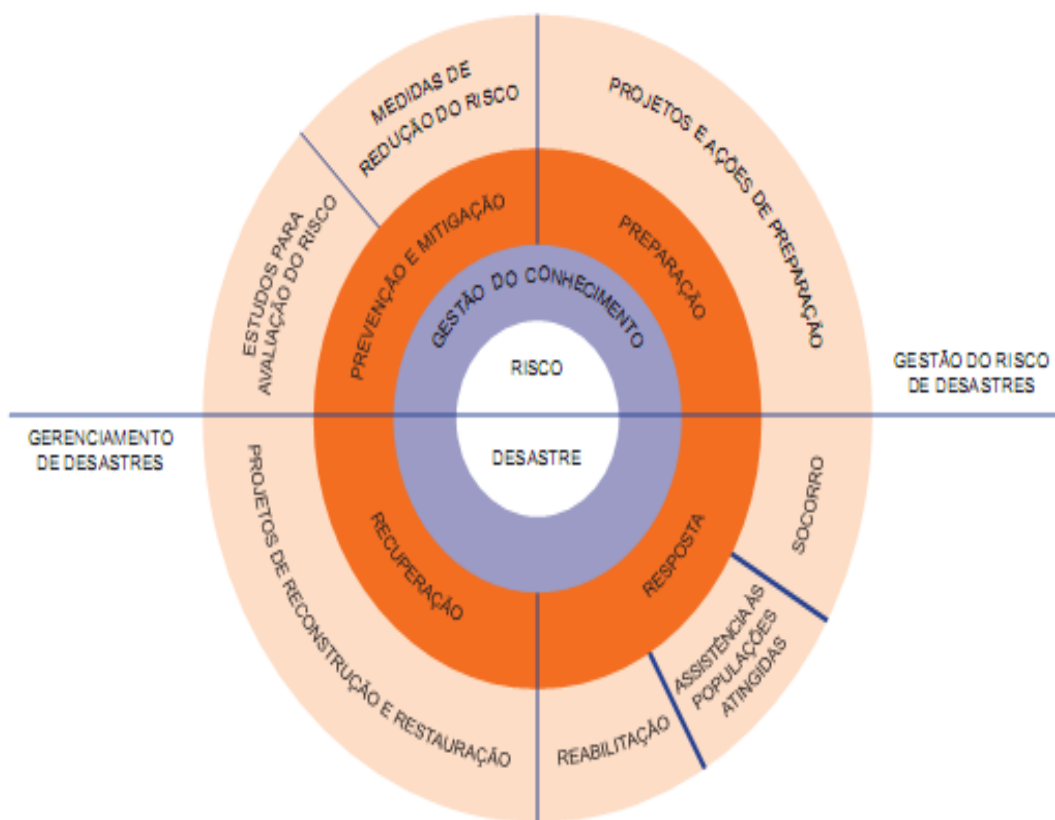
Vejamos o Decreto Nº 7.257, em seu inciso VIII, Art. 2º, sobre o que são ações de reconstrução:

VIII – [...] ações de caráter definitivo, destinadas a restabelecer o cenário destruído pelo desastre, como a reconstrução ou recuperação de unidades habitacionais, infraestrutura pública, sistema de abastecimento de água, açudes, pequenas barragens, estradas vicinais, prédios públicos e comunitários, cursos d'água, contenção de encostas, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

É importante salientar que estes elementos necessitam do uso sistemático de informações, através do monitoramento de variáveis que possam favorecer a ocorrência de eventos adversos para determinar a probabilidade de seus acontecimentos, bem como a sua magnitude e intensidade.

Apresentadas as ações que compõem o Ciclo de Gestão de Riscos e de Desastres, é importante ressaltar que as demandas sociais devem manter seu foco não apenas no crescimento de suas economias e quebrar paradigmas que distorcem a possibilidade de obtê-lo, preservando o meio ambiente e garantindo o que se denomina de desenvolvimento sustentável. Na figura abaixo poderemos visualizar todas as ações do Ciclo:

Figura 02 – Ciclo de gestão de risco e desastres



Fonte: Furtado (p. 17, 2014)

Para Furtado et al (2014, p17) a efetivação do Ciclo está condicionada a efetivação de ações de redução de risco, independentes do nível federativo, sendo elas:

evitar que o desastre ocorra; minimizar os impactos humanos, ambientais e materiais em decorrência de eventos adversos e contribuir para o aumento da resiliência local para a ocorrência de desastres.

Alicerçados na gestão prospectiva dos recursos é preciso observar que o desprendimento de energia nas ações de respostas deve ser menor, ou seja, para cada ação reativa a quantidade de trabalho liberada para buscar a condição de normalidade, nos cenários afetados pelo evento adverso, deve ser menor que a primeira e assim sucessivamente.

Na conclusão desta seção foi possível visualizar como a Defesa Civil surgiu no Brasil e como suas ações passaram por mudanças, as quais foram oriundas da necessidade global pela busca de desenvolvimento sustentável. Para tanto, conceitos foram desenvolvidos para que ações, com vistas na gestão de riscos e desastres, fossem incorporadas a um esforço global de mudança de atitude, assegurando a gerações futuras um ambiente global equilibrado.

3 FUNDOS FINANCEIROS PARA PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL: SUA EXISTÊNCIA JUSTIFICADA FRENTE A CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE DO ORÇAMENTO PARAENSE

Esta seção será desenvolvida em quatro subseções. Na primeira subseção serão identificadas as vulnerabilidades presentes no modelo estatal de gestão, através de estudo que comprovou a fragilidade do orçamento estadual, diante a ocorrências de desastres naturais.

Na segunda seção a tratativa será sobre com o desenvolvimento do GRD frente ao planejamento orçamentário estadual, sendo analisado o aspecto legal para previsões de despesas decorrentes e ações de redução de risco como solução para mitigação dos efeitos de eventos adversos sobre a sociedade paraense.

Abordar-se-á, na terceira subseção, o funcionamento dos fundos, suas espécies e dentre elas qual seria a melhor opção para ser aplicado no Estado do Pará, além de alinhar a discussão com a existência de fundos em outros Estados da Federação. A quarta subseção trará das competências estaduais, no que tange a criação de fundos, bem como da efetivação através de mecanismo de geração de receita.

Por fim, na quinta subseção serão apresentados mecanismos de geração de receitas utilizados por fundos financeiros, com fins de proteção e defesa civil, relacionando-os com a necessidade de criação de dispositivos tributários e, em tese, a excessiva carga tributária brasileira, vista como um entrave para a possível efetivação destes dispositivos.

3.1 A VULNERABILIDADE ORÇAMENTÁRIA FRENTE AOS DESASTRES NATURAIS NO ESTADO DO PARÁ

O conceito de vulnerabilidade fornece ao processo de criação de políticas públicas – voltadas para a Gestão de Riscos e Desastres – base para ações de preparação à resposta e recuperação de cenários afetados por eventos adversos. Para tanto é fundamental que se compreendam os fenômenos que originam os riscos para que na mesma proporção se alcance a compreensão de suas consequências nos ambientes afetados (CUTTER, 2009).

Na análise de instrumentos pertencentes a tal conceito será possível visualizar como determinados cenários – criados por demandas sociais – podem redistribuir o risco, em função de sua influência na interfase natureza. Mas quando se fala de vulnerabilidade é importante

ficar atento a aspectos que não estão ligados somente às condições sociais, aspectos que, de certa forma, contribuem para uma condição de extrema vulnerabilidade ou resiliência.

Observando tais aspectos, frisam-se variáveis como: condições físicas, institucionais, sexuais, faixa etária da população, condições fiscais e orçamentárias, etc. Desses aspectos, como vetores, somam-se ou subtraem-se resultando uma componente que poderá apontar para uma baixa ou alta vulnerabilidade. Considerando que políticas públicas necessitam que os entes possuam boa saúde orçamentária e fiscal para que possam executar a gestão de riscos e desastres, fica a questão: quais seriam os efeitos dos desastres sobre o orçamento do Estado do Pará?

Nina et al. (2014) promoveram estudos sobre os efeitos dos desastres naturais no orçamento do Estado do Pará no período de 2000 e 2012. Para confirmar suas hipóteses analisaram a correlação entre o número de Decretos de Situação de Emergência – SE e Estado de Calamidade Pública – ECP e o risco fiscal calculado pela redução de receita e a relocação total de verbas previstas.

Os seus resultados apontaram que o orçamento do Estado do Pará possui alta vulnerabilidade a desastres naturais. Os efeitos no orçamento decorrentes de desastres estão vinculados ao que se denomina de vulnerabilidade econômica. Esta vulnerabilidade é relacionada à susceptibilidade de um sistema econômico em absorver diretamente danos e prejuízos decorrentes de catástrofes. O nível de vulnerabilidade é mais intenso dependendo da magnitude e duração do evento adverso (LAVELL et al., 2004).

Fica evidente que os efeitos como, custos da interrupção das relações comerciais sejam pela incapacidade de atingir seus fornecedores e clientes, sejam pela dificuldade de presta serviços são fatores que afetam o fisco. Outro aspecto é a perda de rendimento das famílias ou a relocação de despesas para solução de efeitos do evento – restabelecimento e reconstrução (CARDONA et al., 2008).

Existem mecanismos que absorvem as consequências dos efeitos adversos sobre os cenários, entre eles estão os seguros e os fundos. Em países desenvolvidos tais mecanismos são

mais latentes, no entanto mesmo eles possuem capacidade de reposta limitada frente à magnitude do desastre⁵.

A criação de um fundo não é uma tarefa fácil, independente se a iniciativa é proveniente do setor público ou privado. Nina et al. (2014) apresentam esta dificuldade por ambos os entes – privado e público – para a criação do fundo monetário para desastres naturais:

Tabela 01 – Deficiências para criação de fundo monetário públicos e privados para desastres.

Público	Privado
Conflito entre os diferentes níveis de governo	Quantidade excessiva de pessoas asseguradas exposta a uma mesma ameaças
Alto custo, principalmente para países em desenvolvimento	Dificuldade de assegurar muitas pessoas
Superestimação dos danos com objetivo de absorção das verbas publicas	Diminuição da resistência da capacidade do assegurado em função da adoção de contrato
Subestimação dos danos para ocultar deficiências na GRD/ Prática de corrupção	Indisponibilidade de informações a respeito das principais ameaças

Fonte: Nina et al., p. 281 (2014).

Frente às deficiências apresentadas pelos entes alguns autores sugerem a parceria público/privado com solução para o problema, desde que os valores possam ser suplementados ou aditivados, em função da magnitude do evento e que seja independente da condição de vulnerabilidade dos cenários afetados (NINA et al. 2014).

É fato que a inexistência de um fundo monetário para desastres é um elemento que potencializa a vulnerabilidade econômica do Estado do Pará, devido à relocação de recurso para ações de busca das condições de normalidade. A relocação de recurso força governos à revisão de suas metas, o que implica a vigência e revisão dos custos de seus programas de governo.

A elevada monta direcionada para ações de resposta, seja nacional, seja estadual, possui característica de custeio – não há representatividade em nível de investimento no local afetado – além do direcionamento orçamentário para suplementação destas ações financeiras. Ao compararmos os custos com as ações de prevenção e respostas, para cada dólar gasto na ação de prevenção há uma economia de 7 dólares em ações de resposta (BRASIL, 2015).

A maioria das ações de prevenção possui caráter estruturante, é evidente que tais ações devem ser adotadas considerando aspectos socioeconômicos da população assistida,

⁵ A magnitude de um desastre se refere aos danos que podem causar situações que não aconteceram ainda, mas diante da observação do cenário vulnerável ou pelos estudos, é possível inferir a possibilidade real de acontecer e causar graves danos humanos, ambientais e materiais à comunidade (FURTADO *et al.*, 2014, p. 34).

relacionando-os com a magnitude da ameaça visto que isso representa uma quantidade menor de energia despendida nas ações de resposta, conseqüentemente tendo reflexo direto nas finanças públicas.

3.2 O DESENVOLVIMENTO DO GRD FRENTE À PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA.

A construção de comunidades resilientes e as conseqüências de comportamentos extremos do tempo não poderiam deixar de ser encaradas como uma demanda social por parte da sociedade brasileira. Através desta afirmativa, conclui-se que, se vista como política pública, as ações que compõem o GRD deveriam estar presentes nas agendas de governo.

A sua existência nas agendas de governos garantirá a locação de recursos e disponibilidade orçamentária necessária para o desenvolvimento do GRD, visto que o orçamento é uma ferramenta que torna operacionais programas setoriais e regionais de médio prazo, conseqüentemente, cumprindo marcos – estabelecido pelo plano nacional, onde estão definidos os grandes objetivos, projetos e estratégias políticas (PALUDO, 2013).

Logo para evolução e legitimação do SINPDEC e de suas políticas, deve ser observada e respeitada uma série de princípios norteadores para elaboração e execução de orçamento público com o fim de promover o GRD. Alguns desses princípios repousam na Constituição Federal de 1988, na Lei Nº 4.320/64 e de maneira contemporânea na Lei Nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que instituíram o Orçamento Programa⁶.

Com a transformação das ações de GRD em programas de governo obrigatoriamente passarão a compor o Plano Plurianual – PPA dos governos (federal, estadual e municipal). O PPA é criado a partir de princípios do planejamento, atendendo à CF/88, no art. 165, § 1º, que se refere à obrigatoriedade de sua elaboração, além de que todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser confeccionados em consonância com ele – art. 165, § 4º da CF/88 (PALUDO, 2013).

Tais Princípios, reforçados pela LRF/2000, art. 1º, § 1º, determinam que as ações sejam planejadas: “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e

⁶O Orçamento Programa é um conceito mais atual e moderno que determina a fixação das despesas, bem como as expectativas de receitas para efetivação das ações de governo estabelecidas em programas. Os programas seriam os compromissos do governo com a sociedade, baseados na premissa de que o cidadão estabelecerá com o governo participação no controle social para que as políticas de governo criadas se consolidem como políticas públicas. (PALUDO, 2013)

transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]”.

Estabelecidos os objetivos e metas da administração pública em médio prazo – planejamento para 4 anos de governo – devem ser os programas de governo contemplados na Lei Orçamentária Anual – LOA. O instrumento norteador desse processo é a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. A LOA é uma Lei Ordinária⁷ que define a gestão anual dos recursos públicos com sua previsão de receitas e despesas realizadas no exercício vigente.

Torna-se evidente que, para haver ações de mudanças dos cenários sociais, sejam elas de qualquer importância, é necessário que haja planejamento, inserido em políticas públicas e, conseqüentemente, nos programas de governo, além de legislações que permitam a obtenção de receitas para a execução das despesas, necessárias para viabilizar o alcance dos objetivos dos programas.

Percebe-se que para viabilizar as ações de Proteção e Defesa Civil, tornando os cenários menos suscetíveis a impactos decorrentes de eventos adversos, é fundamental que existam políticas públicas com diretrizes e metas com estes fins, nas três esferas de governo – Federal, Estadual e Municipal, visto que o planejamento é ferramenta necessária para concretização destas ações.

Vale frisar que ao longo dos anos as ações de defesa civil sofrerão mudanças significativas, devido, principalmente, o momento histórico vivido pelo Brasil, além da busca de ações eficientes, eficazes e efetivas na gestão de recursos públicos para solucionar os problemas, gerados pela ocorrência de desastres.

Não podemos deixar de considerar que, em função das mudanças das relações comerciais e de produção – a globalização e a multipolaridade, afluíram os discursos sobre a intensificação das mudanças climáticas e do desenvolvimento sustentável. E para que o governo brasileiro pudesse garantir recursos internacionais para o país foi necessário que a legislação fosse moldada em conformidade com a doutrina internacional. Doutrina esta fundamentada no Ciclo de Gestão de Risco e de Desastres – GRD.

⁷O projeto de Lei Orçamentária Anual contempla, conforme selecionado pela LDO, as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas no exercício financeiro. A lei orçamentária disciplina todas as ações do Governo Federal no curto prazo. É com base nas autorizações da Lei Orçamentária Anual que as despesas do exercício são executadas. (PALUDO, 2013, p 57)

Um componente a ser considerado, dentre as diversas facetas na análise dos aspectos de vulnerabilidade – física, social, institucional, etc, (CUTTER, et al., 2012) – é a fragilidade fiscal do Estado no enfrentamento dos desastres naturais. Estudos dos efeitos dos desastres naturais sobre o orçamento do Estado do Pará foram realizados por Nina et al. (2014) tendo como objetivo a análise da eficiência orçamentária de áreas prioritária da Gestão de Risco e Desastres e o risco fiscal – calculado pela redução e relocação de receita previstas.

3.3 A PERSONALIDADE JURÍDICA DE FUNDOS FINANCEIROS E SUA APLICAÇÃO COMO FERRAMENTA NO GRD

Tecnicamente, a noção de fundo emerge do Direito Canônico ao criar o “Fundo para o culto” com o intuito de distinguir os recursos da cidade dos recursos do fundo eclesiástico. Logo, a dedução de que o fundo se destina a um conjunto de recursos com determinada finalidade.

É fato que somente isso é insuficiente. Há a necessidade de um conjunto de regramentos que definam a regência dos Fundos, apesar de o Direito, ainda, não se ocupar na identificação e no esclarecimento conclusivo de cada tipo de fundo – especiais, financeiros, contábeis, rotativos, orçamentários, de reserva, de participação, de garantia, etc.

Muitas foram as legislações que regulamentaram a criação dos Fundos pelos Estados. Por fim, com a promulgação da CF/88, ficou atribuída à legislação complementar a função de estabelecer condições para criação e funcionamento dos Fundos. A lei a que se refere a Carta é a Lei Nº 4.320 de 17 de março de 1964, sendo disciplinada nos artigos dos Art. 71 a 74 da referida Lei, aplicada a espécie.

Somando-se a Lei 4.320/64 aos Decretos-lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, Decreto-lei Nº 900, de 29 de setembro de 1969, além do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, proporcionou-se relativa consistência sobre à regência do tema de maneira que a doutrina ensaiou a taxionomia dos fundos.

Na análise da definição sobre tal instituto é notório em todos os regramentos que se trata de um instrumento financeiro pelo qual se afeta recursos com finalidade específica. Desta forma, fundo é o patrimônio, não o detentor dele. É um tipo de gestão de recurso destinado ao pagamento de obrigações e aquisições de bens e serviços para fins específicos para o qual foi criado.

Isto posto o fundo não terá personalidade jurídica, no entanto a Lei que o cria tem propriedade para atribuir condição de criador à criatura. Neste caso, a lei molda em conformidade com algo já conhecido – semelhante a uma autarquia. Logo o fundo não contrata, não se obriga, não possui obrigações jurídicas, quem as tem é o gestor.

De posse do conceito de fundo e de quem o administra, a doutrina o classifica em fundos especiais – ainda chamados de Fundos Típicos, que se dividem em contábeis e financeiros – fundos atípicos, a exemplo dos fundos de repartição de receita, fundos de redefinição de fontes, etc. Os fundos especiais são produtos oriundos de receita específica, facultando a realização de despesas que são atreladas ao cumprimento de objetivos e serviços determinado por lei que os vincula, mediante a dotação prevista em Lei Orçamentária. Nesse tocante a doutrina enumerar atributos para identificar os fundos especiais, são eles:

- Receita específica;
- Recursos vinculados a órgão da administração direta;
- Aplicação de recurso por meio de dotação prevista em Lei Orçamentária;
- Contabilidade particularizada no âmbito do sistema contábil setorial;
- Norma específica de aplicação;
- Emprego de meios adicionais de controle;
- Preservação do saldo do exercício;

Para que não haja dúvida sobre a condição jurídica do fundo, sem prejuízo para o que já foi posto, não há isenção para criação de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ – para os fundos especiais, o que não fornece a este – após cadastramento – personalidade jurídica. A criação do CNPJ não altera a natureza do fundo, a criação do cadastro está condicionando a obediência da norma jurisdicional.

Assim, o fundo especial deve ser ligado a órgão da administração, permitindo que exista um ordenador de despesa que, geralmente, acumula função de gestor. No caso específico, de criação do fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil – FUNPDEC, o ordenador seria o Coordenador Estadual de Defesa Civil e Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar.

Mas não há impedimento, caso seja de interesse da administração, para existência de um conselho de gestores. A criação de um conselho deliberativo, que possa autorizar a

realização de despesas pelo ordenador, tiraria de seus ombros a pressão política de que o fundo não pode ser subserviente.

Para que tal situação não provoque embaraços na gerência de recursos, visto que ao se delegar despesas à autoridade responsável poderá não se sentir confortável em executá-la por não saber de detalhes dos fatos que as originaram, trazendo conforto a quem delega – por não ser este o responsável legal pelo recurso – e desconforto a quem executa.

O que foi colocado reforça o deslocamento do poder de decisão como um caminho para o processo de democratização do planejamento e execução do orçamento público. Para tanto, as demandas devem ser de conhecimento do ordenador, estabelecendo fluxo único para que possam ser apreciadas pelo conselho para a aprovação ou não, caso seja de interesse público.

3.4 AS COMPETÊNCIAS DO ESTADO PARA CRIAÇÃO E VIABILIZAÇÃO DO FUNPDEC

Analisando os aspectos referentes às competências do Estado em criar um fundo financeiro específico para o desenvolvimento do GRD no Pará é necessário nos reportamos inicialmente à Carta Magna brasileira, que em seu art. 22, inciso XXVIII, diz que legislar sobre o tema defesa civil é competência da União, no entanto a Lei Nº 12.608/12, quando cria PNPDEC – além do SINPDEC e dá outras providencias, atribui aos Estados competências para criar ferramentas que possibilitem o desenvolvimento das ações do GRD.

Não deixando de lado – legislações e norma que disciplinam a criação de fundos financeiros, observa-se com pertinência a criação de um fundo como ferramenta de contingência de riscos e desastres no Estado. Mas é importante ressaltar que mecanismos de arrecadação possam ser criados com o intuito de torná-lo eficaz. Isto dito, o Estado através do seu poder de polícia, pode criar taxas que alimentariam tal instrumento.

Assim fica latente que pautado no poder de polícia do Estado, conforme preceitos de legislação vigente, há legitimidade na criação de taxa que possa subsidiar despesas decorrentes de ações para redução e manejo de risco e desastres – prevenção, mitigação, preparação e reposta – bem como, a recuperação de cenários.

Tal poder de polícia é caracterizado pelo conjunto de atribuições delegadas ao Estado para disciplinar conduta que possa afetar o bem-estar geral da população. Em suma, o Estado possui papel amplo e ativo para garantir a ordem pública, econômica e social, defendendo

a supremacia do interesse público por normas limitadoras dos direitos individuais (MADAUAR, 1995; TÁCITO, 1952).

Reforçando a atuação do Estado neste contexto, o Código tributário Nacional no art. 78 de seu caput pontua o seguinte:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Há de se ter o devido cuidado com a criação de taxa para prover o FUNPDEC, com despesas decorrentes com o desenvolvimento da GRD, não a associando ao estrito exercício do Estado-Polícia⁸, visto que, nesta ótica, o ente público, exerceria no máximo grau seu poder discricionário, não estando ligado à observância de normas jurídicas (QUEIRÓ, 1946). O poder de polícia é faculdade dada ao ente Estadual que não pode violar princípios legais com o pressuposto de salvaguardar o interesse público.

O poder de polícia é um atributo inserido no poder discricionário do Estado em estabelecer mecanismos, com vista à promoção da ordem pública, paz e bem-estar social. O poder discricionário não pode ser confundido com arbitrariedade, logo tal poder é a faculdade concedida à administração para avaliar a motivação e definir o objeto de seu ato administrativo, quando não há algo que preestabeleça (TÁCITO, 1957).

A discussão da viabilidade do FUNPDEC perpassa pela análise das competências do Estado em criar receita – através de tributo – para que o fundo possa alcançar a efetividade na esfera de sua finalidade. A CF/88 confere a União, Estados e Municípios a competência em tributar (BASTOS, 2012).

Esta competência tributária é vinculada aos poderes de legislar, fiscalizar e arrecadar tributos, mas é permitida a delegação do poder de fiscalizar à pessoa jurídica de direito público, assim como a revogação desse direito a qualquer momento.

É importante ressaltar que apesar de a Constituição atribuir aos entes competência de tributar, a mesma fez a opção pelo sistema de partilha desta competência. Logo, todos os

⁸O Estado-polícia é um regime que existe para os governantes, eles exercem o máximo grau do poder discricionário, poder que não está vinculado a observância da norma jurídica. O poder discricionário ocorre quando uma autoridade age livremente sem que sua conduta seja ditada antecipadamente por uma regra do direito (QUEIRÓ, p 43, 1946).

entes possuem poderes para tributar desde que respeitados os limites impostos a cada um pela CF/88.

Face a isto, para que tais restrições às competências previstas em Lei aos entes federativos possam ser melhor visualizadas, elas são classificadas em competências tributárias: privativa; comum; residual; extraordinária e cumulativa.

A competência tributária privativa fornece ao ente da exclusividade para criar tributo, conforme texto presente na CF/88:

CF, Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

- I – importação de produtos estrangeiros;
- II – exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- III – renda e proventos de qualquer natureza;
- IV – produtos industrializados;
- V – operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- VI – propriedade territorial rural;
- VII – grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

CF, Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

- I – transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos;
- II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
- III – propriedade de veículos automotores.

CF, Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

- I – propriedade predial e territorial urbana;
- II – transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
- III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Tributação de competência comum são de dois tipos – taxas e contribuição de melhoria. De acordo com CF/88, Art. 145, incisos I, II, todos os entes federados teriam a atribuição de criar os referidos tributos:

[...] União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

- II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;
- III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

É competência exclusiva da União a possibilidade de criação de imposto não previsto em Lei, conforme disposto no Art. 154, inciso I da CF/88 “ [...] mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição”. Tal atribuição é definida como competência tributária residual.

Outra atribuição exclusiva da União é a criação de imposto em caso de guerra externa ou em sua iminência. Neste caso, o imposto criado pode possuir base de cálculo idêntica à tributação já existente, permitindo de forma extraordinária a bitributação – situação extraordinária que admite exceção à regra de tributação. Esta atribuição é denominada de competência tributária extraordinária, prevista no art. 154, inciso II da CF/88.

Denomina-se competência cumulativa a atribuição da União em fiscalizar, instituir e cobrar os impostos estaduais, caso os territórios não sejam divididos em municípios. No tocante ao Distrito Federal compete a instituição, cobrança e fiscalização de impostos municipais, nos termos do art. 147 da CF/88.

Outros pontos a serem salientados são os princípios jurídicos da tributação que são elementos limitadores do poder de tributar, fundamentado nos art.ºs 150, 151 e 152 da CF/88. Estas limitações não se restringem apenas à Lei maior há tipos normativos e leis complementares que disciplinam esta conduta. Entre eles estão: o Princípio da Legalidade, Irretroatividade da Lei Tributária, Isonomia, Uniformidade, Vedação ao Confisco, etc.

Além dos princípios jurídicos da tributação é importante reforçar os aspectos de imunidade tributária, já que a CF/88 excluem certas situações, pessoas, bens ou serviços do poder de tributar, neste sentido a Lei maior delimitar algumas áreas em que o Estado não poder exercer sua competência tributária (BASTO, 2002).

Desta forma, a imunidade tributária é inserida entre os direitos e garantias individuais a cidadãos, residências e entidades referendados na Constituinte com tais efeitos, garantidos no caput do Art. 150, isentando qualquer condição em Lei suplementar dedicada a limitar o poder do Estado em tributar (MUNHOZ, 2014).

Devido às características constitucionais presentes na definição do que é imunidade – conforme CF/88 – devido a situações relacionadas ao fato de não se pagar tributo é necessário dissertar brevemente sobre os temas imunidade, isenção e não-incidência.

A imunidade é definida pela CF/88 como já citado. Aquele que legislar infraconstitucionalmente não deve tratar de situações que gozem de imunidade tributária, com pena de cometer ato inconstitucional, conseqüentemente, tornando o ato nulo de pleno direito.

No caso da isenção tributária trata-se de um caso onde a situação é tributável, no entanto, quando há previsão em Lei infraconstitucional, para que a esta situação não incida tributo, haverá a dispensa do pagamento do tributo. Já nos casos de não incidência é a situação em que a norma tributária não alcança, visto que o objeto de incidência não é abrangido pela

definição legal. Neste sentido não haveria fato gerador no exercício da situação que promove a cobrança de tributo.

Frente ao que foi colocado sobre as competências de tributação, percebe-se que, apesar de necessário, o exercício deste poder não pode ser feito de maneira irrestrita, ampla e geral, devendo os entes federados respeitar os regramentos constitucionais, atribuídos, de maneira específicas, a cada um deles.

Na observância do exercício de suas competências legais, o ente federado deve balizar suas ações nas normas vigentes e nos mecanismos limitadores de seus poderes de tributar. Fica notório, pois, que o poder de tributar não é absoluto e deve ocorrer preservando o sistema tributário, além do regramento constitucional.

3.5 AS FONTES DE RECEITA DE VIABILIZAÇÃO FUNPDEC: OS CONFLITOS ENTRE OS ATENDIMENTOS DAS DEMANDAS DO GRD E O PESO DA CARGA TRIBUTÁRIA

A criação do FUNPDEC pelo Estado do Pará como ferramenta de contingência aos desastres naturais – e porque não afirmar aos desastres tecnológicos – na Amazônia passa por uma mudança de visão estratégica, já que implicará a **adoção da percepção do risco de eventos adversos** – ocasionado por comportamento extremo do tempo, por exemplo, como política pública (GRIFO NOSSO). É fato que a Lei nº 12.608/12 obriga os governos a inserirem em suas agendas mínimas ações que propusessem a GRD como demanda social, no entanto a falta de regulação da Lei, em tese, pode gerar aos gestores Estaduais passividade e expectativa.

Passividade por entender que cabe à União regular a Lei – o que é legítimo – e que neste processo regulatório encontre a equação ideal para a promoção das ações de gestão de risco e desastres sem comprometer recursos de outras políticas públicas – educação, saúde, segurança, etc. Já o sentimento de expectativa é promovido pela possibilidade de solução da equação trazer a antipatia de segmentos sociais, seja pelo aumento da carga tributária, seja pelas diminuições de recursos em outras políticas públicas – sendo um modelo sugerido pelo governo federal, tiraria dos governos estaduais e municipais um fardo que poderia comprometer pretensões eleitorais.

A tributação possui um papel fundamental em uma sociedade democrática, que possui como meta o combate às desigualdades sociais. O tributo como via de regra é instrumento utilizados pelo Estado como equalizador das distorções provocadas pelo sistema

econômico, colocando o ente público como árbitro, e/ou ente regulador da balança dos conflitos e desigualdades sociais.

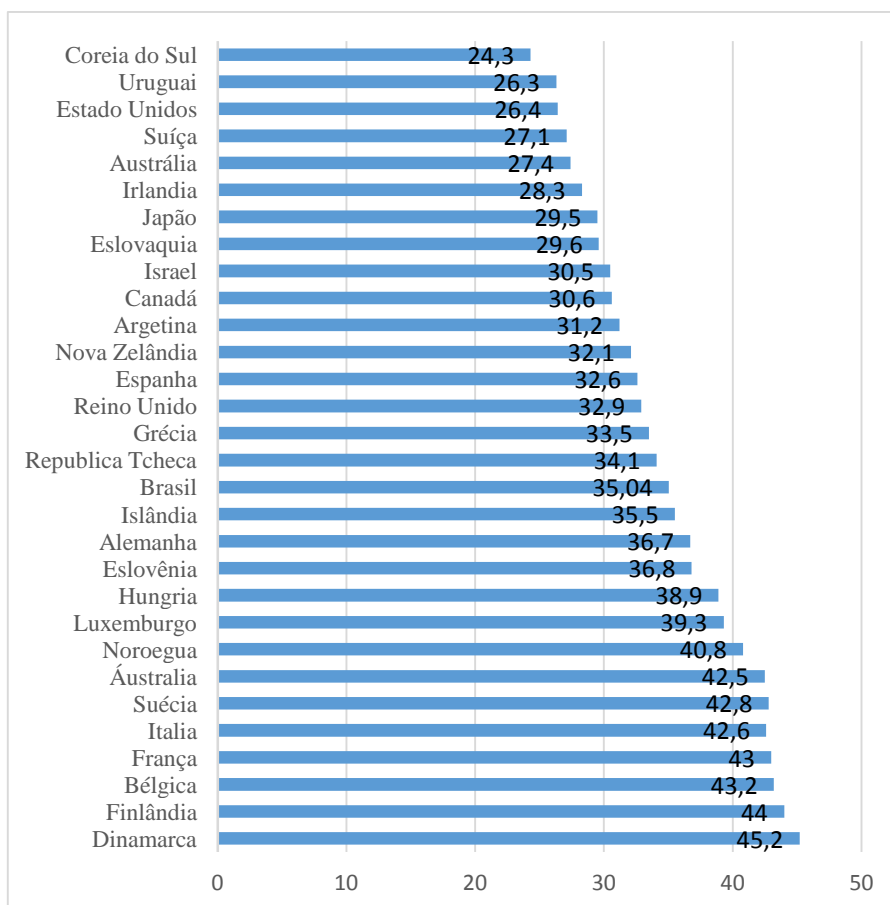
O Brasil não está muito distante do que potências econômicas mundiais praticam – a nível de tributação – no entanto aquém, quando se busca efetividade nas aplicações dos recursos, o que, em tese, deve ser o elemento de questionamento no tema aumento de tributos. O quadro abaixo teve como metodologia de construção o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, como parâmetro de retorno destes recursos em benfeitoria para a população.

Tabela 02 – Ranking de países com melhores IDH

Ranking	País	Ranking	País	Ranking	País
1º	Austrália	11º	Eslováquia	20º	Luxemburgo
2º	Coreia do Sul	12º	Espanha	21º	Suécia
3º	Estados Unidos	13º	Islândia	22º	Suíça
4º	Islândia	14º	Alemanha	23º	Áustria
5º	Japão	15º	Grécia	24º	França
6º	Canadá	16º	República Tcheca	25º	Bélgica
7º	Nova Zelândia	17º	Noruega	26º	Itália
8º	Israel	18º	Argentina	27º	Hungria
9º	Reino Unido	19º	Eslovênia	28º	Dinamarca
10º	Uruguai	20º	Luxemburgo	29º	Finlândia

Fonte: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2010).

Mas ao abordar o tema tributação, o que fica em evidência são os índices praticados no Brasil em comparações com outros países do mundo. Ao fazer isso, observa-se o Brasil ocupando a 14ª posição do ranking (ver gráfico 01).

Figura 03 – Carga tributária peso bruto (% relação ao PIB)

Fonte: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, 2010

Outro ponto relevante a ser considerado é a estrutura tributária brasileiro, construída na cobrança indireta de impostos, em detrimento da direta. Este tipo de tributação incide principalmente sobre os preços dos produtos e serviços, sendo extremamente prejudiciais às populações de renda mais baixas, já que o índice pago por grupos com baixa e alta renda é o mesmo.

Não menos importante é citar que boa parte destas receitas provenientes dos impostos possui como destino à União, deixando as unidades federativas refém dos modelos de desenvolvimento sugeridos pelo ente Federal, que podem não se refletir em políticas públicas que atendam às demandas regionais.

Tabela 03 – Incidência tributária e competências dos entes federativos

ENTES FEDERATIVOS/ FATORES GERADORES	União (Artigo 153 e 154)	Estados (Artigo 155)	Municípios (Artigo 156 CF/88)
Renda	Imposto de Renda		
Salário	Contribuição previdenciária		
	Contribuição ao seguro de acidentes do trabalho (SAT)		
	Contribuição ao salário-educação		
	Contribuição ao Sistema Social		
Patrimônio	Imposto sobre a propriedade territorial Rural (ITR)	Imposto sobre transmissão causa Mortis e doações de qualquer natureza (ITCMD)	Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU)
	Grandes Fortunas	Imposto sobre propriedade de veículos Automotores (IPVA)	Imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI)
	Contribuição de melhoria	Contribuição de melhoria	Contribuição de melhoria
Consumo de Bens e Serviços	Imposto sobre produtos industrializados (IPI)	Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS)	Imposto sobre serviço de qualquer natureza
	Imposto sobre operações financeira (IOF)		
	Imposto sobre Importação (II)		
	Imposto sobre Exportação (IE)		
	Contribuição para financiamento de seguridade social (CONFIS)		
	Programa de integração social		
	Contribuição social sobre lucro líquido (CSLL)		
	Contribuição de intervenção em domínio econômico (CIDE)		

Fonte: Rabello e Oliveira (2015, p. 34).

O modelo adotado pelo Brasil – pós CF/88 – priorizou o aumento da arrecadação com menor custo. Através do aumento das contribuições sociais – elemento de arrecadação não compartilhado com Estado e Municípios – criou-se uma estrutura tributária com baixo custo de arrecadação, no entanto geradoras de distorções proveniente de tributos acumulativos (RABELLO e OLIVEIRA, 2015).

Em 2013, a União concentrou 68,13% de todos os tributos e contribuições deste ano, considerando que a carga tributária alcançou teto de 35,95%. Desta carga tributária 51,43%, valor que representou 18,43% do PIB, tiveram como fator gerador os bens de consumo e serviços (RABELLO e OLIVEIRA, 2015).

O tema é complexo e constantemente debatido pela sociedade que clama por um modelo tributário que permita o desenvolvimento sustentável – pedra fundamental do GRD, promovendo estímulos a produção e com locação adequada da carga tributária, pois poderá gerar estímulos positivos, por de financiamentos do processo produtivo (RESTUCCIA e REGSON, 2013).

Como a matéria exige revisão, tanto constitucional quanto no CTN, não é objeto desta pesquisa apresentar soluções que não sejam eficientes, no que tange à criação de elementos que possibilitem o FUNEPDEC no Estado do Pará, frente à vulnerabilidade orçamentária aos desastres naturais e tecnológicos (NINA et al, 2014). Isto dito é necessário sugerir soluções em conformidade com a legislação tributária vigente, logo entende-se que os elementos o quais poderiam gerar receitas para o fundo seriam: (i) créditos adicionais, previstos em conformidade com a Lei Orçamentária estadual; (ii) auxílio, subvenções, contribuições ou transferências oriundas de Fundos, convênios, termos de compromisso, emendas parlamentares e acordos nacionais e internacionais realizados com entidades públicas e privadas; (iii) recursos provenientes de termos de ajustamento de conduta com o Ministério Público, com fins de Gestão de Risco e Desastres; (iv) recursos provenientes de doações, legados e contribuição de pessoas físicas e jurídicas; (v) remuneração provenientes de aplicações no mercado financeiro; (vi) emenda parlamentar; (vii) taxas provenientes do poder de polícia e serviços e (viii) contribuição de melhoria.

Os **créditos adicionais previstos** na Lei nº 4.320/64 são práticas administrativas legais que permitem a flexibilização do planejamento da GRD e previsão de ações nos instrumentos legais das ações de monitoramento, redução de risco, manejo de desastres e recuperação de áreas afetadas pelos eventos adversos – PPA, LDO e LOA (GRIFO NOSSO). Outro fato que reforça a possibilidade de flexibilização é a imprevisibilidade e urgência, uma vez que os fatores geradores da GRD estão ligados a eventos que são muitos difíceis de prever e requerer ações imediatas do Estado em socorrer, assistir e restabelecer os cenários afetados.

Os auxílios, subvenções, contribuições provenientes de transferências obrigatória e voluntárias – Fundos financeiros, convênios, termo de compromisso ou emendas parlamentares – permitem o ingresso de receita através destes institutos e atendem à previsão legal do texto da Lei nº 12.983/14 (GRIFO NOSSO):

Art. 80 – O FUNCAP, de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, terá como finalidade custear, no todo ou em parte:
I - Ações de prevenção em áreas de risco de desastre;

II - Ações de recuperação de áreas atingidas por desastres em entes federados que tiverem a situação de emergência ou o estado de calamidade pública reconhecidos nos termos do art. 3º -A (texto da Lei nº 12.340/10).

Uma ferramenta de arrecadação são os recursos provenientes de **termos de ajustamento de conduta – TAC**, com o Ministério Público – MP (GRIFO NOSSO). Os eventos adversos com potencial de provocar danos e prejuízos, com origem direta na ação de exploração dos recursos naturais, classificados no COBRADE como desastres tecnológicos, seriam objetos de ajuste de conduta, tendo como ente regulador do processo o MP.

No porto da Companhia Docas do Pará, quando um navio com aproximadamente 5.000 cabeças de bois naufragou, provocando danos humanos e ambientais, além de prejuízos econômicos para macro e microeconomia em dois municípios do Pará – Barcarena e Abaetetuba. O desastre em ambas as regiões foi reconhecido pelo ente federal, no entanto a ajuda financeira de resposta ao evento foi negada fundamentada no “princípio do poluidor pagador”, consagrado na legislação brasileira que versa sobre o meio ambiente, Lei nº 6.938/91, art. 4º, inciso VII: “A imposição ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” (PARÁ, 2015).

Os recursos provenientes de doações, legados e contribuição de pessoas físicas e jurídicas não podem ser deixados de lado, visto que é frequente no processo de manejo de desastres, a promoção do caráter solidário nas comunidades, para prover recursos de respostas às populações atingidas (GRIFO NOSSO). Mas depender exclusivamente desta fonte é um erro, a exemplo do FUNCAP, que possui como principal fonte de receita a doação espontânea de Estados, Distrito Federal e Municípios.

As legislações brasileiras que regulam o planejamento e execução orçamentária obrigam os entes a contingenciarem orçamento para situação emergências e como não há mecanismo que os obrigue a contribuir para tal, em tese, é justificável o provisionamento de orçamento próprio, facilitando o uso dos créditos adicionais – extraordinários, suplementares e especiais.

A **remuneração proveniente de aplicações no mercado financeiro** é oriunda do resultado do investimento de recurso público no mercado monetários e de capitais, constituindo assim elemento novo ao patrimônio público aumentando seu saldo financeiro. A aplicação do recurso promoverá rendimentos que por sua vez passam a incorporar o capital do FUNPDEC.

As **emendas parlamentares**: são recursos disponibilizados de **forma individual**, quando de autoria do membro do poder legislativo e tendem a atender a demandas de suas bases; ou **de bancada**, por ocasião da união de membros do legislativo em favor de projeto de interesse do município ou do Estado (GRIFO NOSSO). A apresentação de emenda ao Orçamento é possível desde que obedeça ao que preceitua a Constituição e outras Leis como a LRF e a Lei nº 4.320/64, além da LDO. No geral as Leis destinam percentuais de locação específica nas áreas da saúde, educação, esporte e cultura, deixando o restante livre de alocação. No geral a proposição de emendas deve ser compatível como os valores de execução do projeto, já que a falta de razoabilidade dos valores para execução podem ser fatores que impeçam sua realização.

A **taxa** é uma espécie de tributo que possui como fator gerador o exercício do poder de polícia do estado, utilização efetiva ou parcial de serviço público. É um tributo vinculado a atividade estatal específica em relação ao contribuinte (MARTINS, 2009).

Comparando a taxa com o imposto, a legislação brasileira a classifica como uma espécie de tributo, diferenciada do imposto, o qual não possui vinculação à atividade estatal relativa ao contribuinte, é a prestação unilateral. Outro aspecto a ser ressaltado (sobre a taxa) é o compulsório já que a cobrança independe da vontade da pessoa em contribuir. A taxa é vinculada a um serviço que está à disposição do contribuinte, sua utilização ou não a caracteriza como tributo devido, diferente do preço público, onde os serviços são colocados à disposição - na hipótese de não utilização não haverá tributo devido (MARTINS, 2009; MACHADO, 2016).

Quanto ao poder de polícia, é legítima a aplicação, quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da Lei, desde que o processo legal seja desenvolvido sem abusos e desvios de poder (PARÁGRAFO ÚNICO DO ART 78 DO CTN). Deve possuir como base o poder fiscalizador do Estado independente de atuação estatal específica, que é característica do imposto. Ponto a ser observado é utilização do produto da arrecadação, oriunda da taxa, ser transferida para fins a que não se destina (MARTINS, 2009).

A base de cálculo da taxa não deve ser idêntica à do imposto (§2º DO ART.18, CF/88; PARÁGRAFO ÚNICO, DO ART 77 DO CTN). A sua natureza é de ressarcimento do valor do serviço prestado pelo Estado e não pode ser aplicado sobre a base de cálculo do capital das empresas por não ser prestação de serviço, e sim, um imposto com base no capital (MARTINS, 2009).

A taxa não deve ser vinculada à execução de obras públicas. Dentro das espécies de tributos previsto no CTN, a **contribuição de melhoria** concerne a este tipo de obrigação do Estado (GRIFO NOSSO). A contribuição de melhoria é uma espécie de tributo de possui como objetivo o custeio de obras públicas, provenientes da valorização imobiliária (MARTINS, 2009; MACHADO, 2016).

Para simplificar a compreensão, o ente estatal não pode cobrar taxa de pavimentação, visto que a pavimentação é obra pública e como tal sua execução implicará valorização do patrimônio privado. O fator gerador da contribuição de melhoria está ligado às áreas beneficiadas diretas ou indiretamente pela obra pública, logo a contribuição de cada imóvel será definida pelo rateio das parcelas daqueles situados na área beneficiada, no entanto deve obedecer a alguns requisitos básicos:

1. Publicação prévia dos seguintes elementos:
 - a. Memorial descritivo do projeto;
 - b. Orçamento do custo da obra;
 - c. Determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição;
 - d. Determinação da zona beneficiada
 - e. Determinação do fator de absorção do benefício da valorização para todas as zonas ou para cada uma das áreas diferenciadas, nelas contida.
2. Fixação do prazo não inferior a 30 dias, para impugnação, pelos interessados, de qualquer dos elementos referidos no item anterior.
3. Regulamentar do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação a que se refere o item anterior, sem prejuízo a sua apreciação judicial (MARTINS, 2009, p. 101).

No desfecho desta seção constatou-se que os eventos adversos, com origem nos comportamentos extremos do tempo, possuem influência sobre o orçamento do Estado do Pará (NINA, et al, 2014) e que a inexistência de mecanismos de proteção e defesa contra estes eventos aumenta a susceptibilidade do orçamento paraense. Outro ponto foi entender que a existência de fundo financeiro, com fim na proteção e defesa civil, garantiria a GRD como programa de governo, sendo inserido na PPA, LDO e LOA do Estado, agindo como uma ferramenta de contingência mais efetiva na evolução de outros programas de governo.

Por fim, compreender que o Estado do Pará possui competência para criar seu FUNPDEC, em que a sociedade como um todo pode fazer parte deste processo de mudança, seja contribuindo na gestão estratégica do fundo seja através de contribuição tributária, pois esta é ferramenta que possui como um dos seus objetivos o equilíbrio na balança social em uma democracia (BASTOS, 2002; MARTINS, 2009; MACHADO, 2016 e MUNHOZ, 2009).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS ENCONTRADOS

A presente seção apresenta os resultados da pesquisa e reflexões, que irão buscar nas seções anteriores argumentos para contrapor ou ratificar a existências de fundos em Estados da Federação Brasileira, considerando as fontes de receitas, a desvinculação de programas orçamentaria de ações de Segurança Pública ou do Corpo de Bombeiros Militar. Para tanto serão analisados as Leis de Orçamento Anuais dos Estados que possuem fundos com fulcro na proteção e defesa civil, além da possibilidade de aplicação do modelo no Estado do Pará.

4.1 A SUSCEPTIBILIDADE DO ORÇAMENTO PARAENSE DIANTE A OCORRÊNCIAS DE COMPORTAMENTOS EXTREMOS DO TEMPO.

Frente às condições de vulnerabilidades orçamentárias presentes, diante da efetivação de eventos adversos no Estado do Pará (NINA et al., 2014) – em especial no primeiro semestre do ano fiscal, quando geralmente há uma quantidade considerável de Decretos de SE em função de desastres hidrológicos (BRASIL, 2012), a criação de um fundo financeiro que possa trabalhar o desenvolvimento da GRD torna-se fundamental, como ferramenta de contingência destes eventos.

Consoante esta questão fica notório que os entes devem possuir boa saúde orçamentária e fiscal para que possam executar a gestão de riscos e desastres, o que levanta o seguinte questionamento: quais seriam os efeitos dos desastres sobre o orçamento do Estado do Pará? Nina et al. (2014) promoveram estudos sobre os efeitos dos desastres naturais no orçamento do Estado do Pará no período de 2000 e 2012. Para confirmar suas hipóteses, analisaram a correlação entre o número de Decretos de Situação de Emergência – SE, Estado de Calamidade Pública – ECP e o risco fiscal – calculado pela redução de receita e a relocação total de verbas previstas.

Os seus resultados apontaram que o orçamento do Estado do Pará possui alta vulnerabilidade a desastres naturais. Os efeitos no orçamento decorrentes de desastres estão vinculados ao que se denomina de vulnerabilidade econômica. Esta vulnerabilidade é relacionada à susceptibilidade de um sistema econômico em absorver diretamente danos e prejuízos decorrentes de catástrofes. O nível de vulnerabilidade é mais intenso, dependendo da magnitude e duração do evento adverso (LAVELL et al., 2004).

Outra situação importante a ser colocada são os compromissos legais assumidos pelo Brasil junto à ONU/PNUD (Marco de Sendai/2015) – para redução de risco e desastres – e a legislação vigente (Lei nº 12.608/2012) – que institui as Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e outras providências. Ambas, em tese, deveriam obrigar os entes a inserirem em suas agendas de governo políticas públicas com finalidade de garantir a GRD, visto que tanto o acordo internacional quanto a legislação nacional inserem o tema como demanda social latente, devendo ser tratada como política pública de governo.

No entanto a falta de regulação da legislação federal fragiliza o desenvolvimento das ações de GRD, principalmente, para os Estados, pois apesar das competências previstas na legislação, não há, dispositivo que os obrigue a financiar quaisquer ações de respostar aos municípios atingidos. Este diagnóstico deixa evidente, que o não atendimento na totalidade pela União das solicitações faz os municípios direcionem o pedido de apoio ao Estado, o que poderia ser caracterizado como uma das causas da fragilidade orçamentaria do Estado do Pará (PARÁ, 2010 – 2016).

Esta condição, evidenciada nas análises dos relatórios de atendimentos da CEDEC/CBMPA – 2010 a 2016, aponta para a necessidade da criação de contingências orçamentarias, não somente pelos efeitos da abertura de crédito para tais atendimentos, mas pelo direcionamento financeiro para a quitação das despesas relacionadas às ações de resposta. Este direcionamento de recursos provocará atrasos e redimensionamento de metas referente a outras demandas sociais, como saúde, segurança e educação por exemplo (NINA, 2014).

Vale lembrar que o desenvolvimento efetivo da GRD está vinculado à execução de ações de monitoramento de comportamento extremo do tempo, redução de riscos – prevenção e mitigação – manejo de desastres – preparação e resposta – e recuperação de áreas afetadas (SAID/OFDA, 2013). No entanto, ao analisar a LOA/2017, observa-se que não há recursos destinados a investimentos de capital para a GRD, além daqueles já existentes em dotações orçamentárias do CBM/PA.

A análise aponta que a LOA/2017 possui programas orçamentários vinculados a dotações a serem executados pelo CBMPA – o que não é diferente das práticas realizadas pela grande maioria dos Estados da Federação, como forma de fazer cumprir o art. 7º da Lei 12.608/12⁹. Tal medida também pode ser justificada, pois o CBMPA – e na maioria dos Estados

⁹Art. 7º Compete aos Estados:

I - executar a PNPDEC em seu âmbito territorial;

brasileiros – é, institucionalmente, o órgão responsável em coordenar as ações de defesa civil (CF,1988; CPA, 1989).

É fato que as previsões de despesas referentes às ações de GRD devem ser consignadas anualmente em Lei – LOA – a qual é planejada com parâmetros nas perspectivas de arrecadação – consignadas nos anexos referente à metodologia de estimativa de receitas – ficando claro na Legislação Estadual a ausência de ações e fontes de recursos que garantam a execução efetivas do GRD, conforme Tabela 04:

Tabela 04 – Despesas previstas para ações de defesa civil no Pará

31102 – ENCARGOS GERAIS SOB A SUPERVISÃO DO CORPO DE BOMBEIROS								
Programa								
1297 – Manutenção de gestão: R\$ 1,00								
06 – Segurança Pública/122 – Adm. Geral								
2536 - Abastecimento de Unidades Moveis do Estado	Total	Pessoal e encargos sociais	Juros e encargos de divida	Outras despesas Corrente	Invest.	Interv. financeira	Amortização da divida	Res. Contingência
	1,00	0	0	1,00	0	0	0	0
1425 – Segurança Pública: R\$ 743.000,00								
06 – Segurança Pública/ 182 – Defesa Civil								
8587 – Prevenção de sinistro	Total R\$	Pessoal e encargos sociais	Juros e encargos de dívida	Outras despesas Corrente	Invest.	Interv. financeira	Amortização da dívida	Reserva de contingência
	493.000	0		493.000	0	0	0	0
8588 – Atendimento à população em situação de risco, de emergência ou de calamidade pública			0					
	250.000	0		250.000	0	0	0	0

Fonte: Lei Nº 8.458, de 28 de dezembro de 2016

- II - coordenar as ações do SINPDEC em articulação com a União e os Municípios;
 - III - instituir o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil;
 - IV - identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios;
 - V- realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, em articulação com a União e os Municípios;
 - VI- apoiar a União, quando solicitado, no reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública;
 - VII- declarar, quando for o caso, estado de calamidade pública ou situação de emergência;
 - VIII- apoiar, sempre que necessário, os Municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais.
- Parágrafo único. O Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil conterà, no mínimo:
- I- a identificação das bacias hidrográficas com risco de ocorrência de desastres;
 - II- as diretrizes de ação governamental de proteção e defesa civil no âmbito estadual, em especial no que se refere à implantação da rede de monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das bacias com risco de desastre (LEI Nº 12.608/12).

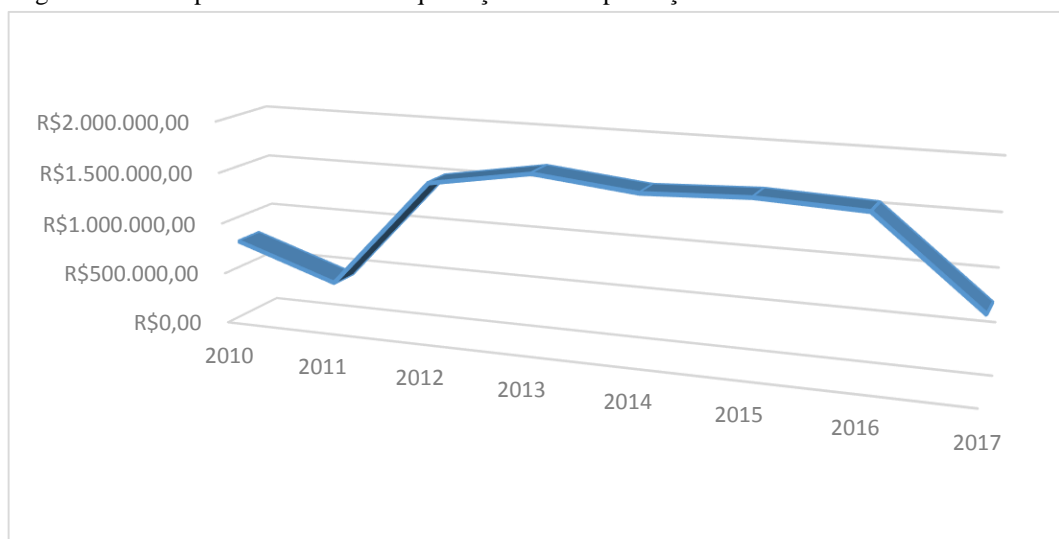
Outro ponto factível reside na hipótese de que as receitas são divididas entre as demais ações de governo – em conformidade com a LDO e a PPA, logo o incremento de mais receita para o desenvolvimento do GRD comprometeria outras ações de governo ligadas a demandas essenciais da população.

Já sobre a modalidade do recurso destinado para as ações de defesa civil – executado pelo CBMPA, observa-se que os demais programas estão alinhados com o desenvolvimento das ações de segurança pública, e estas ações doutrinariamente, vinculam-se ao Ciclo Operacional de Bombeiro¹⁰, o que não as associam ao desenvolvimento do GRD.

Ao analisar a Legislação Estadual que define a organização básica do Corpo de Bombeiro Militar, a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil é citada como órgão de direção geral, possuindo o mesmo *status quo* do Estado Maior, sendo estes os dois únicos órgãos de direção geral da instituição (Lei nº 5.731, 1990). Deduz-se que, em tese, o CBMPA deve desenvolver ações para ambos os ciclos de gestão, fato constatado na LOA, porém com uma diferença acentuada entre ambas.

Através dos relatórios de gestão da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil foi possível construir o comportamento do destaque orçamentário para essas ações associadas ao GRD dos anos de 2010 a 2017.

Figura 04 – Comportamento do destaque orçamentário para ações de defesa civil



Fonte: Pará (2010 a 2107)

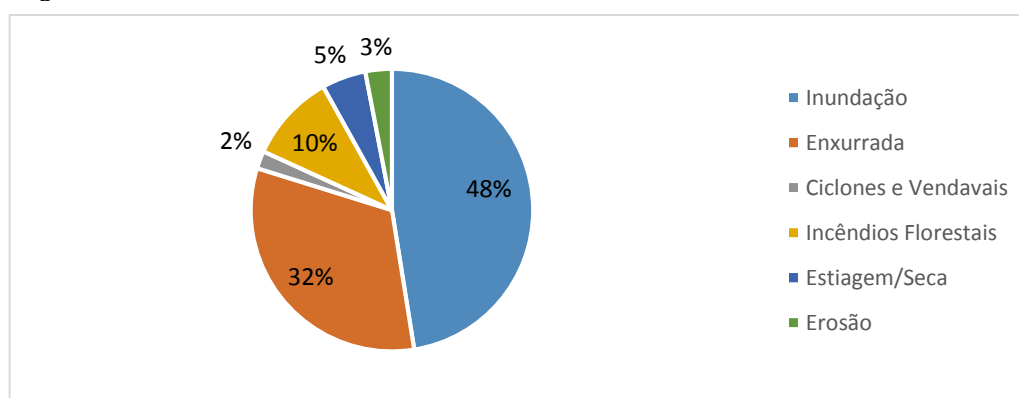
¹⁰O Ciclo Operacional de Bombeiro é um componente social pautado, doutrinariamente, em ações normativa/preventiva, estruturantes, reativa e pericial. Os aspectos gestão deste ciclo referentes ao planejamento, organização, direcionamento e controle são desenvolvidos pelo Estado Maior do Corpo de Bombeiros Militar, no caso do Estado do Pará, esta atribuição definida em conformidade com a Lei nº 5.791/1992.

Há relativa estabilidade entre os anos de 2012 e 2016, mas a previsão orçamentária para o ano de 2017 teve valor próximo aos de 2010. Entende-se que o fenômeno econômico – recessão – que assola os entes nos últimos anos pode ser uma justificativa para a redução. Apenas se tal hipótese for verdadeira, pode-se encontrar justificativa para destaque orçamentário tão insignificante comparado a previsão orçamentária na Lei nº 8.458/2016 para a Defesa Civil.

A Lei nº 8.458, de 28 de dezembro de 2016, fixou a receita orçamentária do Estado do Pará em R\$ 24.227.701.682,00 (vinte e quatro bilhões, duzentos e vinte sete milhões, setecentos e um mil e seiscentos e oitenta e dois reais), deste R\$ 21.754.437.995,00 (vinte e um bilhões, setecentos e cinquenta e quatro milhões, quatrocentos e trinta e sete mil e novecentos e noventa e cinco reais) são oriundos do orçamento fiscal¹¹ e a diferença possui origem no orçamento da seguridade social¹².

A média dos valores destinados às ações de Defesa Civil no Estado – R\$ 1.227.416,13 (um milhão, duzentos e vinte sete mil, quatrocentos e dezesseis reais e treze centavos) - é minúscula frente as demandas referentes a consequências de comportamentos extremos do tempo, quando se relaciona esses aspectos à realidade paraense, no que tange a ocorrência de eventos adversos. Para que se possa obter uma visão macro deste aspecto observa-se no período entre os anos de 1991 e 2012 quais seriam esses desastres e sua recorrência no território paraense.

Figura 05 – Desastres naturais mais recorrentes no Estado do Pará



Fonte: BRASIL (2012)

¹¹O orçamento fiscal é referente a despesas dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (INCISO I, §5º, DO ART. 165 DA CF/88).

¹²O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (INCISO III, §5º, DO ART. 165 DA CF/88).

Frente ao cenário exposto, a criação de fundo financeiro valida sua existência nas agendas de governos, garantindo locação de recursos e disponibilidade orçamentária necessária para o desenvolvimento do GRD, visto que o orçamento é uma ferramenta que torna operacionais os programas setoriais e regionais de médio prazo, conseqüentemente, cumprindo marcos estabelecidos pelo plano nacional, onde estão definidos os grandes objetivos, projetos e estratégias políticas (PALUDO, 2013).

4.2 OS FUNPDEC EXISTENTES EM UNIDADES DA FEDERAÇÃO E SEUS PROGRAMAS

Dentre os Estados da Federação que possuem fundos financeiros com fulcros nas ações de gestão de riscos e desastres foram encontradas cinco unidades federativas: Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Ceará, Alagoas e Tocantins – sendo apenas um da região norte. A partir de então passou-se a analisar como estes Estados dotam programas e associam receitas a despesas através de suas LOA's/2017:

Tabela 05 – Fonte de recursos disponibilizadas para os fundos

Fundos Estaduais de Proteção e Defesa Civil	Fonte (R\$)		Total de recursos (R\$)
	Tesouro	Outras Fonte	
Santa Catarina	93.823.600,00	5.440.000,00	93.823.600,00
Rio Grande do Sul	8.200.000,00	12.100.000,00	20.300.000,00
Ceará	630.000,00	28.381.000,00	29.011.000,00
Alagoas	400.000,00	6.000.000,00	6.400.000,00
Tocantins	20.000,00	2.000.000,00	2.020.000,00

Fonte: Banco de Leis da Assembleias legislativas de SC, RS, CE, AL e TO.

Como o Estado de Tocantins é o único pertencente à região norte foi realizada uma análise mais profunda em sua LOA – LEI 3.177/2016 – para que fosse possível identificar todos os elementos que originam suas receitas, assim como a existência de programas orçamentários com vinculação direta ao fundo.

Tabela 06 – Demonstrativo de receita e despesas

Demonstrativo as despesas por função							
10 – Governadoria							
090 - Fundo Est. de Proteção e Defesa Civil							
Cd	Especificação	Total	Recurso do tesouro	Recurso do tesouro outras fontes	Investimento	Outras despesas correntes	Recursos vinculados
100	Recursos Ordinários - Adm. Direta		20.000			20.000	
225	Recursos de Convênios Federais			1.000.000	1.000.000		
228	Operações Financeiras não reembolsáveis			1.000.000	1.000.000		
TOTAL		2.020.000			2.000.000	20.000	

Fonte: Lei Nº 3.177/2016

Tabela 07 – Programa de trabalho do FUNDEC do Tocantins

Programa de trabalho										
Fundo Est. de Proteção e Defesa Civil										
Especificação	Esf orc	Ft	Total	Reser. de contingência	Pessoal e enc. Sociais	Juros de emc. da dívida	Outras desp. Correntes	Invest.	Inver. Financeira	Amortização e ref. da dívida
Segurança Pública			2.020.000				20.000	2.000.000		
Defesa Civil			2.020.000				20.000	2.000.000		
Segurança e cidadania			2.020.000				20.000	2.000.000		
Fortalecimento do sistema de Defesa Civil			900.000							
Produto: Sist. de Defesa Civil										
Fortalecido										
Unidade: Und	FIS.		900.000					900.000		
		225	400.000					400.000		
		228	500.000					500.000		
Modernização e manutenção do Sist. e monitoramento			550.000					550.000		
Produto: Municípios monitorados										
Unidades: Und	FIS.		550.000					550.000		
		225	300.000					300.000		
		228	250.000					250.000		
			570.000				20.000	550.000		
Prevenção e preparação aos desastres										
Produto: Atividade desenvolvidas										
Unidades: Und			570.000				20.000	550.000		
		100	20.000				20.000			
		225	300.000					300.000		
		228	250.000					250.000		
TOTAL			2.020.000							
FISCAL			2.020.000							

Fonte: Lei Nº 3.177/2016

Ainda sobre o Estado de Tocantins e corroborando com as informações prestadas na tabela 07, a tabela 08 – acima apresenta – informa o programa de trabalho para os recursos, confirmando que a existência do fundo viabilizou ações de defesa civil, que não estão diretamente vinculadas ao Corpo de Bombeiro do Tocantins, o qual é o responsável legal pela Coordenações no Estado de acordo com o Estatuto dos Policiais e Bombeiros Militares do Estado (INCISO II, ART 3º; da Lei Nº 2.578/12).

As legislações dos Estados que possuem FUNPDEC apresentam no artigo que trata do item origem dos recursos, inciso que garante receitas provenientes de transferência através de convênio – além desta existem outras formas – mas não fica evidenciada a utilização de outros mecanismos de arrecadação que não sejam o do próprio tesouro estadual, o de transferência através de convênio, bem como os de rendimento provenientes de aplicação deste recurso. No caso de Tocantins apenas 1% de todo seu orçamento é oriundo do tesouro, enquanto 99% têm origem de transferência através de convênios.

É fato que legislações federais – lei nº 12.340/2010 e 12.983/14 – que tratam de transferências através de convênio, como forma de obtenção de recursos para investimento na redução de riscos, não estarem reguladas, dificulta esta transferência, apesar da obrigatoriedade. O fato de atrelar ações orçamentaria a uma expectativa de repasse federal nesta modalidade, promove risco à execução da mesma. Não há como o ente estadual possuir garantias do ente federal com relação a estas transferências, este a condicionará à disponibilidade financeira e orçamentaria dos seus cofres, além da observância a LDO, LOA e PPA da União.

Com o mesmo viés foram construídas as LOA's dos Estado do Ceará, Alagoas e Rio Grande do Sul e como um dos objetivos desta pesquisa é apresentar o FUNPDEC como uma ferramenta de fortalecimento da GRD, tornando-a exequível e autossustentável, o modelo de Santa Catarina apresenta diferenciais, que pode ser seguidos pelo Estado do Pará.

Tabela 08 – Demonstrativo de receita diretamente arrecadada

ÓRGÃO/UNIDADE ORÇAMETÁRIA/RECEITA	TOTAL	ID	FR	VALOR
Fundo Estadual de proteção e defesa civil	59.069.823			
Remuneração de outros depósitos Rec. Vic. - Adm. Direta			2.85	199.694
Outras transferência da União - SE e ECP		0	2.32	5.440.000
Transferência de instituições privadas			2.29	53.377.643
Alienação de outros bens móveis			2.98	52.486

Fonte: Lei Nº 17.063/2016

As receitas diretamente arrecadadas estão ligadas à obtenção de recursos através de mecanismos próprios – taxas, remanejamento dos produtos de impostos estaduais, etc. As receitas apresentadas ficam vinculadas a programas e ações orçamentárias, relacionadas a despesas, como demonstrado no quadro simplificado abaixo:

Tabela 09 – Detalhamento simplificado do crédito orçamentário

Órgão: Secretaria Est. de Proteção e Defesa Civil

Unidade orçamentária: Fundo Est. de proteção e defesa civil

Detalhamento de crédito orçamentário

PROGRAMA/AÇÃO/SUBAÇÃO	ESF	GRUPO DE DESPESAS	VALOR
Gestão de pessoas			
Adm. de pessoal e encargos sociais			
Adm. de pessoal e encargos sociais – SDC	F		2.228.231
Gestão Administrativa - Poder executivo			
Adm. e manutenção dos serviços administrativos gerais			
Adm. e manutenção dos serviços administrativos gerais – SDC	F		4.522.831
Construção, ampliação e reforma			
Construção, ampliação e reforma de prédios e instalação de proteção e defesa civil	F		3.000.000
Gestão Administrativa - Poder executivo			
Adm. e manutenção dos serviços de tecnologia da informação e comunicação			
Adm. e manutenção dos serviços de tecnologia da informação e comunicação – SDC	F		90.000
Capacitação profissional de agentes públicos			
Capacitação profissional de agentes públicos – SDC	F		50.000
Prevenção e preparação de desastres			
Estruturação de unidades			
Estruturação de unidades de defesa civil	F	Pessoal e encargos sociais	4.710.260
Ampliação e modernização da rede de monitoramento e alerta	F	Outras despesas correntes	4.390.092
Ampliação e modernização da rede de monitoramento e alerta			
Gestão de risco e redução de desastres			
Aquisição, atualização e manutenção			
Aquisição, atualização e manutenção do sistema de inteligência de defesa civil	F	Investimentos	3.500.000
Contratação de consultoria, estudos e projetos			
Contratação de consultoria, estudos e projetos para prevenção e preparação de desastres	F		5.052.486
Promoção de educação continuada			
Promoção de educação continuada em proteção e defesa civil	F		1.849.694
Resposta aos desastres e recuperação			
Ações em defesa civil			
Ações de socorro, assistência humanitária em defesa civil	F		10.890.000
Ações de restabelecimento e recuperação em defesa civil	F		11.300.000
Prevenção e preparação para desastres			
Ações de defesa civil			
Ações preventivas em defesa civil	F		9.000.000
Ações de gestão de produtos perigosos			
Ações de gestão de produtos perigosos	F		50.000
Gestão de recursos hídricos			
Reforma, manutenção e conservação de barragens			
Reforma, manutenção e conservação de barragens	F		9.700.000
TOTAL FISCAL			71.098.086

Fonte: Lei Nº 17.063/2016

Fica notório que a existência do fundo garante ao Estado de Santa Catarina a inclusão da GRD nos seus programas orçamentários, demonstrando mais uma vez que a existência deste instrumento é um mecanismo que assegura a existência à continuidade destes programas em outras agendas de governo.

Uma questão que pode ser levantada seria quanto a diferenças econômicas, populacionais, além das ocorrências de eventos adversos – os quais se assemelham aos

ocorridos no Estado do Pará, pois seriam vistos como variáveis, que inviabilizam o modelo de GRD catarinense na região norte.

A população de Santa Catarina é de aproximadamente 7.001.161 milhões de habitante, sendo que a maioria é urbana cerca de 5,2 milhões de pessoas e IDH¹³ de 0,744, enquanto no Pará a população é de 7.581.051 milhões de habitante, sendo que a maioria é urbana cerca de 5,1 milhões de pessoas e finalmente o IDH é de 0,646. O PIB destes Estado se apresenta conforme tabela abaixo, apesar de ser uma variável que não traduz de forma significativa padrões de desenvolvimento sustentável, mas associados a outros indicadores como o IDH, pode ser traduzindo em retorno destes investimentos a população.

Tabela 10 - Produto interno bruto a preços correntes e produto interno bruto *per capita*- 2010-2015

Grandes Regiões, Unid. da Federação e Municípios	Produto Interno Bruto											
	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	A preço corrente	<i>Per capita</i>	A preço corrente	<i>Per capita</i>	A preço corrente	<i>Per capita</i>	A preço corrente	<i>Per capita</i>	A preço corrente	<i>Per capita</i>	A preço corrente	<i>Per capita</i>
	(Bil. R\$)	(1000 R\$)	(Bil. R\$)	(1000 R\$)	(Bil. R\$)	(1000 R\$)	(Bil. R\$)	(1000 R\$)	(Bil. R\$)	(1000 R\$)	(Bil. R\$)	(1000 R\$)
Pará	82,6	10,8	98,7	12,8	106,8	13,7	120,9	15,1	124,5	15,4	130,8	16,2
Santa Catarina	153,7	24,5	174,0	27,5	191,6	30,0	214,2	32,2	269,3	36,05	249,0	36,5

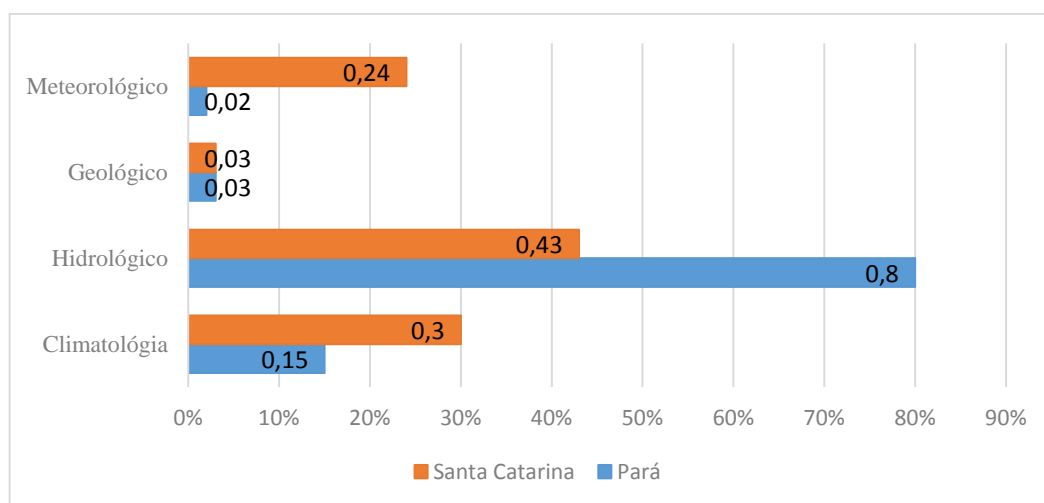
Fonte: IBGE

A série histórica de dados mais recentes é a informada no Atlas Brasileiro de Desastres que vai do 1991 a 2012. Nesta série histórica é possível estabelecer parâmetros entre os Estado de Santa Catarina referente a ocorrências de eventos adversos em ambos os Estados.

Os registros realizados no S2ID são feitos pelos municípios de cada Estado, logo a superioridades de eventos registrados está diretamente ligada à susceptibilidade destes em reconhecer a importância da ferramenta como banco de dados de desastres no Brasil. Para melhor visualizar o panorama, o Estado de Santa Catarina possui 295 municípios, enquanto o Pará 144 (IBGE, 2010), diante disto, sem a percepção da importância da ferramenta – S2ID – a superioridade numérica não seria uma variável tão significativa para justificar a superioridade de registro – em alguns grupos de desastres – por parte de Santa Catarina.

¹³O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. (Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>)

Figura 06 – Série histórica de classificação por grupo de desastres 1991 A 2012



Fonte: BRASIL, 2012

Outro ponto seria a localização geográfica destes Estados. Ambos estão em regiões extremas do território brasileiro – Pará na região Norte e Santa Catarina no Sul – com características como morfoclimáticas distintas entre si. O que explicaria o registro por grupo mais homogêneo no caso de Santa Catarina e a grande incidência do grupo hidrológico no Pará, em função de possuir a maior bacia hidrográfica do mundo.

A principal fonte de receita do FUNDEC catarinense é proveniente de taxas que foram criadas pela Lei 7.541/88 e dá outras providências. No seu inciso III do § 2º, art. 3º destina 2% ao Fundo Estadual de Defesa Civil de Santa Catarina, de todo recurso proveniente de taxas criadas no art. 1º relativas à prevenção¹⁴, bem como pela prática de atos da Segurança Pública, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar.

As práticas realizadas pelo FUNDEC catarinense a nível de arrecadação não são diferentes das existentes no Fundo de Investimento de Segurança Pública – FISP¹⁵. No FUNDEC é possível destacar: (i) taxa de prevenção de incêndio; (ii) taxa de controle de sinistro; (iii) taxa de análise de plano de contingência e (iv) dotação orçamentárias proveniente de outras

¹⁴ Art. 1º Ficam instituídas as seguintes taxas:

[...]

III - taxa de segurança contra incêndios;

IV - taxa de prevenção contra sinistros;

V - taxa de segurança ostensiva contra delitos;

[...]

VII - taxa de segurança preventiva. (LEI Nº 7.541/88)

¹⁵ Lei nº5.739, de 09 de fevereiro de 1993 – Cria o Fundo de Investimento de Segurança Pública

fontes do tesouro. No caso do Pará as taxas (i) e (ii) estão vinculadas ao FISP, sendo que este possui como finalidade apenas despesas para o investimento da estrutura de segurança pública.

4.3 AS FORMAS DE GESTÃO E ORDENAÇÃO DE DESPESAS DO FUNPDEC

Durante a análise dos documentos direcionou-se a pesquisa para a busca de um modelo de gestão para o FUNPDEC, que fosse mais efetivo e observa-se os estudos proposto por Sanches (2002), que reforça em sua pesquisa¹⁶ que equívocos são cometidos por agentes públicos, pois apesar da boa intenção não compreendem os mecanismos operacionais desta ferramenta.

Outro aspecto que pode garantir sua inviabilidade é a programação e execução orçamentária dispendiosa e burocrática, proveniente do aumento dos níveis de rigidez, associados a decisões de órgãos colegiados ou/e pela diminuição de transparência (SANCHES, 2002, p 293). Os documentos analisados reforçam modelos de gestão centralizadores nas mãos de seu ordenador, atribuindo a este os aspectos estratégicos, táticos e operacionais de execução do fundo.

Não foi possível localizar nenhuma referência quanto à forma de regulação do FUNPDEC Catarinenses, mas é possível identificar na legislação o dispositivo que dá poderes ao ordenador, quanto a gestão do mesmo:

Art. 3º Compete ao gestor do FUNPDEC:

I – fixar as diretrizes do Fundo;

II – baixar as normas e instruções complementares disciplinadoras da aplicação dos recursos financeiros disponíveis;

[...]

VI – exercer as demais atribuições indispensáveis à supervisão superior e gestão do FUNPDEC; e

VII – desenvolver outras atividades estabelecidas pelo Chefe do Poder Executivo, compatíveis com os objetivos do FUNPDEC. (LEI Nº16.418/2014)

Segundo Sanches (2002), estes tipos dispositivos podem criar “feudos de poder”, na medida em que a nomeação passa a ter peso político é não técnico, conduzindo as ações para direções independentes e diferentes dos órgãos setoriais. A idealização de um modelo com níveis de gestão é aquela em que as decisões estratégicas emanariam de um Conselho, permitido ao ordenador a gestões tático e operacionais dos recursos.

¹⁶SANCHES, Osvaldo Mandona. Fundos Federais: origens, evoluções e situação atual na administração federal. Revista informativa Legislativa. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Ano 39, nº 154. Abril/junho 2002.

O mecanismo regulador utilizado pelo fundo do Rio Grande do Sul mostra a existência de uma Junta Deliberativa, mas que não engessa as ações do gestor, quanto a respostas a desastres, estabelecendo teto de gastos para custeio imediato, previsto nos dispositivos §4^{o17} e 5^{o18}, do Art. 11, do Dec. N° 47.933/2011). As competências da Junta Deliberativa do Fundo Estadual de Defesa Civil – FUNDEC/RS são as seguintes:

- Art. 12. À Junta Deliberativa do FUNDEC/RS compete:
- I – fixar as diretrizes operacionais do FUNDEC/RS;
 - II – baixar normas e instruções complementares disciplinadoras da aplicação dos recursos financeiros disponíveis;
 - III – sugerir o plano de aplicação para o exercício seguinte;
 - IV – elaborar o seu regimento interno;
 - V – disciplinar e fiscalizar o ingresso de receita;
 - VI – decidir sobre a aplicação dos recursos;
 - [...]
 - IX – definir os critérios para a aplicação de recursos nas ações preventivas; e
 - X – exercer outras atribuições indispensáveis à supervisão e fiscalização do FUNDEC/RS (DEC. N° 47.933/2011).

O gestor do FUNDEC/RS atual, de acordo com o Decreto N° 49.733/11, é gerente do fundo e responsável pela execução dos aspectos financeiros, contábeis e de outras competências prevista no Art. 13, Seção II:

- I - gerir o Fundo Estadual de Defesa Civil, nos termos do art. 5º, da Lei nº 13.599, de 30 de dezembro de 2010;
- II - administrar os recursos do FUNDEC/RS, apresentando à Junta Deliberativa proposta orçamentária anual e plano de aplicação;
- [...]
- VI - estimular a efetivação das receitas previstas no artigo 3º, da Lei nº 13.599, de 30 de dezembro de 2010;
- VII – prestar contas da gestão financeira; e
- VIII - exercer outras atividades de Defesa Civil a serem estabelecidas pelo Secretário Chefe da Casa Militar.

Há aspectos que necessita de ser considerados, tendo em vista o conteúdo normativo para criação de fundos – CF/88 e Lei nº 4.320/73, que obriga sua vinculação a órgão da administração direta, visto que o fundo não é sujeito de direito (CNM¹⁹, 2012; PGFN²⁰, 2011; VIERA JR et al, 2014). Neste caso para criação do FUNPDEC paraense, fica sugerido a

¹⁷§4º Em casos de situação de emergência ou de estado de calamidade pública decretada por Municípios impactados por desastres, o Secretário Chefe da Casa Militar poderá autorizar o Subchefe Estadual de Defesa Civil a realizar despesas até o valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), “ad referendum” da Junta Deliberativa.

¹⁸§ 5º Para a realização de despesas acima do valor especificado no parágrafo anterior, deverá haver a aprovação prévia da Junta Deliberativa do FUNDEC/RS.

¹⁹Confederação Nacional dos Municípios

²⁰Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Coordenadorias Geral de Assuntos Financeiros. Parecer nº 1396/2011. Ementa: Consulta Formulada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a indagar a natureza jurídica dos fundos, com destaque para seus mais diversos tipos, além da necessidade de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

vinculação de despesa a um ordenador que seria o Coordenador Estadual de Defesa Civil e Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar, já que sua natureza jurídica²¹ – FUNPDEC – teria afinidade com a do CBMPA. Vejamos o que diz Vieira Jr et al., (2014, p 17):

[...] arrisca-se afirmar que a gestão e a ordenação de despesas dos fundos especiais de despesa devam, sob pena de macular a razão de sua existência, estar restritas ao dirigente direto da unidade nos casos de entidades da Administração Direta.

Frente à complexidade das questões resultantes de comportamentos extremos do tempo, que envolvem caráter multidisciplinar no processo decisório, entende-se que a existência de um Conselho, que lidaria diretamente com os aspectos estratégicos da gestão, dando a figura do ordenador de despesas um aspecto tático e operacional neste processo, em tese, traria conforto a condução das ações de desenvolvimento do GRD.

Não foi identificado qualquer impedimento, caso seja de interesse da administração, a existência de um conselho de gestores, desde que não limitem a operacionalidade do fundo (SANCHES, 2002). A existência de um Conselho Deliberativo que possa estabelecer quais ações devem ser executadas, definindo as estratégias prioritárias, tira dos ombros do ordenador a pressão política, da qual o fundo não pode ser dependente.

Mas para que tal situação não provoque embaraços na gerência de recursos, diante do desconforto da realização da despesa por parte do ordenador, é necessário criar mecanismos de arbitragem no processo de gestão, que traria mais segurança e zelo na execução de recursos públicos. Tal proposta poderá deslocar o poder de decisão para o processo de democratização do planejamento e da execução orçamentária.

Superada esta questão, é necessário que o órgão da administração direta à qual o fundo é vinculado seja dotado de pessoal para dá condições necessárias para sua operacionalização. Os instrumentos normativos de criação do fundo não obrigam que o fundo possua uma estrutura administrativa própria, assim diminuindo possíveis despesas com o aumento do quadro de pessoal.

Nesta seção foi possível constatar a alta susceptibilidade do orçamento paraense aos comportamentos extremo do tempo diante do pequeno destaque financeiro feito pela gestão pública em sua LOA – aumentando as chances de utilização de créditos adicionais suplementares. Além disso, após análise das leis dos Estados que possuem o FUNPDEC, ficou clara a garantia de planos de trabalhos mais consistentes relacionados às ações e programas

²¹Natureza jurídica são características reunidas que identificam o instituto jurídico (FERREIRA, 2010).

orçamentários e que o Estado do Rio Grande do Sul apresenta um modelo de gestão do fundo consistente impedindo decisões monocráticas e políticas sem inviabilizar ações emergências eficientes.

5 CONCLUSÃO.

Finalizado esta pesquisa foi possível identificar a existência de susceptibilidade do orçamento estadual paraense – conclusões apontadas de Nina et al. (2014) – frente à efetivação de comportamentos extremos do tempo e que uma das soluções apresentadas para diminuir esta vulnerabilidade é a criação de fundo financeiro, que possa fazer frentes às consequências dos eventos adversos no Estado. Embora o autor aponte o fundo financeiro como uma possível solução, não foi possível direcionar o modelo de gestão, bem como, a fonte de recursos – privada ou estatal – deste instrumento.

As pesquisas nos Bancos de Leis das Assembleias Legislativas dos entes federativos possibilitaram a constatação da existência de 05 (cinco) Estados que criaram seus Fundos de Proteção e Defesa Civil, são eles: Santa Catarina, Rio Grande Sul, Ceará, Tocantins e Alagoas. No entanto, vinculando a análise das Leis de criação deste instrumento com as LOA's destes Estados, ficou notório a relação de ações e programas orçamentários ligados aos Corpos de Bombeiros.

Dentro deste pequeno universo de unidade federativas que possuem seus FUNPDEC, houve exceções. O Estado de Santa Catarina foi o único que apresentou fundo que, no mínimo, pode fazer frente a impactos provocados pelo comportamento extremo do tempo. É bem verdade que está susceptibilidade do sistema está relacionada à magnitude do evento, mas sem dúvidas, com recursos próprios o Estado catarinense faz frente a estas consequências, sem impactos severos no seu orçamento estadual, comparando com os demais Estados pesquisados.

Isso se deu em função dos fundos dos demais Estado estarem ligados a ações orçamentarias do Corpo de Bombeiros e quando possui ações e programas orçamentários vinculados diretamente, suas receitas, em tese, são provenientes de transferências voluntárias da União – Lei nº 12.983/14 – ou de recurso do tesouro estadual, este geralmente destacado em pequena quantidade, o que fatalmente implicaria créditos suplementares, comprometendo outras ações e programas.

Foi factível que a existência do fundo garantiu a efetivação de planos de trabalhos mais consistentes nas LOA's dos Estados, confirmando a hipótese sugerida nesta pesquisa. Logo a existência do FUNPDEC assegura por força de Lei a existência de ações e programas orçamentários direcionados para ações de proteção e defesa civil.

Após exaustiva análise de documentos e bibliografia que tratam do tema, a criação do FUNPDEC paraense ficaria condicionada à observação dos seguintes requisitos: (i) a não vinculação de receitas provenientes de impostos ao fundo – com ressalvas previstas pela CF/88 no seu artigo 165, inciso IV – não havendo impedimento nenhum para vinculação de taxas, contribuição de melhorias e receitas de outras natureza, através de lei, indicando quais os objetivos ou serviços viabilizados pela vinculação, podendo estabelecer normas peculiares para prestação e tomadas de contas, assim como a destinação do saldo anual; (ii) a prévia autorização do poder legislativo – art. 167, inciso IX da CF/88 – para que então seja instituído, apesar dos instrumentos normativos não deixarem claro se o rito é através de lei específica, genérica ou setorial; (iii) que a programação do fundo se faça constar da LOA na maneira indicada na LDO – como preconiza os §2º e §5º, do art. 165 da CF/88 – passando a ser caracterizada como uma unidade orçamentária da administração direta que a vincule e (iv) a regulação e o funcionamento do FUNPDEC se deem através de decreto, logo após a aprovação da Lei, observando a vedação de autorizações genéricas com: “Fica o poder executivo autorizado a instituir o Fundo [...]”.

A criação de receitas para o FUNPDEC talvez seja um dos maiores problemas para sua viabilização. Foi possível apontar que os países mais ricos do mundo possuem uma tributação alta, mas a grande diferença entre Brasil e eles é a conversão em benefícios destes tributos para a sociedades, o que fica transparente aos observamos o IDH destas nações. O FUNPDEC necessita ser visto pela sociedade como uma ferramenta que irá diminuir a susceptibilidade a comportamentos extremos do tempo.

Por fim, é possível afirmar que o FUNPDEC, se instituído e viabilizado no Estado do Pará será uma garantia de inserção nas agendas de governo de ações e programas com vistas no desenvolvimento sustentável – objetivo da Gestão de Riscos e Desastres, tornando a sociedade paraense mais resiliente às consequências dos impactos provenientes de comportamentos extremos do tempo.

REFERENCIAL

_____. Centro de Estudo de Pesquisa e Desastre, Universidade Federal de Santa Catarina. **Atlas brasileiro de desastres naturais**. 1991 a 2010: volume Brasil. Florianópolis: CEPED UFSC, 2012.

_____. Centro de Estudo de Pesquisa e Desastre, Universidade Federal de Santa Catarina. **Capacitação Básica em Defesa Civil: Livro Texto para educação a distância**. Modulo IV. Brasília – Defesa Civil Nacional. 2011.

_____. Centro de Estudo de Pesquisa e Desastre, Universidade Federal de Santa Catarina. **Capacitação Básica em Defesa Civil**. 3ª Edição. Florianópolis. CAD UFSC, 2013. Disponível em:
<<http://www.defesacivil.pr.gov.br/arquivos/File/LivroDefesaCivil3Ed2013.pdf>> Acesso em 20/01/2016

_____. Corpo de Bombeiros Militar do Pará. Coordenadoria Estadual de Defesa Civil. **Relatórios de Atividades - Período: 2012,2013 e 2014**. Dezembro de 2012/13 e 14. Pará.

ACOSTA, V. G. El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. **Desacatos**, n. 19, p. 11–24, 2005.

ALAGOAS, Estado de. Lei Nº 6.171 de 31 de julho de 2000. **Dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Defesa Civil e dá outras providencias**. Disponível em: <<http://www.al.al.leg.br/leis/legislacao-estadual>>. Acesso em 23/11/2017.

ALAGOAS, Estado de. Lei Nº 7.871 de 19 de janeiro de 2017. **Estima a receita e fixa a despesas do Estado de Alagoas para exercício 2017**. Publicado no Diário Oficial do Estado de Tocantins nº 511. 30JAN2017. Disponível em:<
<http://www.al.al.leg.br/leis/legislacao-estadual>>. Acesso em 23/11/2017.

ALMEIDA, A. de. O Conceito De Risco Socialmente Aceitável Como Componente Crítico de uma Gestão do Risco Aplicada Aos Recursos Hídricos. In: Congresso da Água, 7. Lisboa. **Actas**.. LNEC. 2004. p. 1–14. Disponível em:
<<http://www.civil.ist.utl.pt/~joana/artigos%20risco%20ABA/pub-2004/Conceito%20de%20risco%20-%207%C2%BA%20Congresso%20C3%81gua04.pdf>> Acesso em: 23/11/2017

AURÉLIO, Marcus et al.. **Valorização da Água em Ambiente Urbano: um desafio possível**. Janeiro. 2001. Disponível em:
<https://www.researchgate.net/publication/237404960_VALORIZACAO_DA_AGUA_NO_MEIO_URBANO_UM_DESAFIO_POSSIVEL>. Acesso: 22/02/2017.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e tributário**. 9. ed. amp. e atual. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BECK, Ulrich. **Risk society: Towards a new modernity**. London: SAGE Publications, 1992, primeira publicação ou reimpressão 1993, 2002, 2003, 2004. v. 2

BERTONE, Pedro; MARINHO, Clarice. **Gestão de Risco e Resposta a Desastres: A Visão do Planejamento**. Painel 19/69. Melhor Prevenir que remediar: a atuação do Governo Federal em gestão de risco e resposta a desastres naturais. 2013. Disponível em: <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/069-GEST%C3%83O-DE-RISCOS-E-RESPOSTA-A-DESASTRES-NATURAIS-A-VIS%C3%83O-DO-PLANEJAMENTO.pdf>>. Acesso em: 20/11/2016.

BRASIL, Nações Unidas no. Banco Mundial. **Brasil faz primeiro diagnóstico de políticas de gestão de risco do setor agropecuário**. Publicado em: 20/01/2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/banco-mundial-brasil-conclue-primeiro-diagnostico-de-politicas-e-programas-de-gestao-de-risco-do-setor-agropecuario/>>. Acesso em: 10/11/2016.

BRASIL, República Federativa do. Ministério da Integração Nacional. Instrução Normativa nº 01 de 24 de agosto de 2012. **Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=822a4d42-970b-4e80-93f8-dae395a52d1&groupId=301094>. Acesso em: 20/11/2016.

BRASIL, República Federativa do. Ministério das Minas e Energia. Serviço Geológico do Brasil. **Ações Emergenciais para Delimitação de Áreas de Alto e Muito Alto Risco a Enchentes e Movimento de Massa**. Outubro de 2012.

BRASIL, República Federativa do. Ministério das Minas e Energia. Serviço Geológico do Brasil. **Relatório dos Níveis de Máximos e Mínimos do Rio Amazonas, no período de 1900 a 2015**. Outubro de 2014.

BRASIL, República Federativa do. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20/04/2015.

BRASIL, República Federativa do. Código Tributário Nacional. **Dispõem sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis a União, Estados e Municípios**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em 20/04/2016.

BRASIL, República Federativa do. Lei nº 4.320 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.**

BRASIL, República Federativa do. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2010. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf?sequence>>. Acesso: 23/04/2016.

BRASIL, República Federativa do. 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 04 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em 20/04/2016.

BRASIL, República Federativa do. Lei 12.983, de 02 de junho de 2014. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC**, que dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de resposta e recuperação nas áreas atingidas por desastre e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12983.htm>. Acesso em: 10/07/2016.

BRASIL, República Federativa do. Decreto Presidencial nº 8.980 de 01 de fevereiro de 2017. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Integração Nacional**, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D8980.htm>. Acesso em: 07/04/2017.

CARDONA, O. et al.. **Evaluación del riesgo de desastre con fines de estimación de pasivos contingentes y déficit fiscal.** Revista Internacional de desastres naturales, accidentes e infraestructura civil, v. 8, n. 1, p. 15-26, 2008.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. **Manual de Planejamento em Defesa Civil.** Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, Volume IV, 1999.

CEARÁ, Assembleia Legislativa do Estado do. Lei Complementar nº 88 de 09 de março de 2010. **Cria o Fundo de Defesa Civil do Estado do Ceará – FDCC e dá outras providências.**

CEARÁ, Estado de. Lei Complementar Nº 88 de 09 de março de 2010. **Cria o Fundo de Defesa Civil do Estado do Ceará - FDCC e dá outras providencias.** Disponível em:

<<https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/leis>>. Acesso em 10/11/2017.

CEARÁ, Estado de. Lei Nº 16.199 de 29 de dezembro de 2016. **Estima a receita e fixa a despesas do Estado para exercício 2017**. Disponível em:

<<https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/leis>>. Acesso em: 10/12/2017.

CHIAVENATO, Idalberto. **Planejamento Estratégico**. Rio de Janeiro. Elsevier. 2003. 12ª – Reimpressão. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=35aw-p0MOJ4C&oi=fnd&pg=PA1&dq=planejamento+estrat%C3%A9gico&ots=6p5nxgVpXc&sig=8ON9tTsrviXTxSok8Y_MY0P1HMU#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 25/10/2016.

CUTTER, Susan L. **A ciência da vulnerabilidade: modelos, métodos e indicadores**. Revista Crítica de Ciências Sociais, v. 93, n. 93, p. 59–69, 2011.

DANTAS, Maria Cristina; FURTADO, Janaína; OLIVEIRA, Marcos de. **Capacitação Básica em Defesa Civil**. 5ª Edição. Florianópolis. CEPED UFSC, 2014. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=7414b05c-790e-455c-9ae6-029e1a2173c7&groupId=10157>. Acesso em: 20/01/2016.

FONSECA, Marcelo da. **Imposto no Brasil é alto, mas o retorno do serviço é baixo**. Jornal Estado de Minas. Publicado em 03 de abril de 2017. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/04/03/internas_economia,859247/imposto-no-brasil-e-alto-mas-o-retorno-em-servicos-e-baixo.shtml>. Acesso em: 20/11/2017.

FURTADO, Janaína Rocha. **Gestão de Desastres e Ações de Recuperação**. Florianópolis. CEPED UFSC, 1ª edição, 2014.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na Sociologia**. 3.ed.rev. e atual. Petrópolis: Vozes, 1992, 224p. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/340/345>>. Acesso em: 20/01/2016.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa panorama da economia**. Indicadores selecionados. Rio de Janeiro: IBGE. 2010-2015. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/panorama>>. Acesso em: 10/12/2017.

LAKATO, Eva Maria, MARCONI, Mariana de Andrade. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5ª Ed. São Paulo. 2003. Atlas.

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: Desastres y desarrollo: el caso del huracán Mitch en Centroamérica. Ed. BID y CIDHS. 2000, p. 1–28.

LAVELL, A. et al.. **Lecciones Aprendidas de la Gestión del Riesgo en Procesos de Planificación e Inversión para el Desarrollo**. In: Taller Internacional Riesgo y Cambio

Climatico. Perú. CONSUD. 2010. p. 141.

LEONI, Brigitte; RADFORD, Tim; SCHULMAN, Mark. **UNISDR – Estratégia Internacional para Redução de Desastres das Nações Unidas: O desastre sob o enfoque de novas lentes: para cada efeito, uma causa.** Trad. Sarah Marcela Chinchilla Cartagena. São Paulo: CARE Brasil, 2012.

LIMA, H. M. et al., C. **Engenharia Civil Bacias de retenção para gestão do escoamento: métodos de dimensionamento e instalação.** v. 59, n. 1, p. 97–109, 2006.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** 37ª edição. Ed. Malheiros. 2016.

MARCONI, Mariana de Andrade e LAKATO, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica.** Ed. Atlas. 5ª Edição. São Paulo.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual de Direito Tributário.** 8ª edição. São Paulo. Ed. Atlas. 2009.

MAXIMIANO, Antônio C. Amaru. **Introdução à Administração.** 5ª ed. rever. e amp., Atlas. São Paulo, 2000.

MAY, Tim. **Pesquisa Social: questões métodos e processos.** Trad. Carlos Aberto Silveira Netto Soares. 3ª Ed. Porto Alegre. Artmed, 2004.

MEDEIROS, Anderson. **SIG e os Desastres Naturais.** 2010. Disponível em: <<http://andersonmedeiros.com/gis-e-catastrofes-naturais/>>. Acesso em: 20/01/2016.

MEDAUAR, Odete. Poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 199, p. 89-96, fev. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46490/46697>>. Acesso em: 12/08/2016.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico.** Traduzido por Maria Adelaide Carpigiani e Alziro Rodrigues. ARTMED Editora S/A. RS. 2004. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=1De7yPNT9s0C&oi=fnd&pg=PA9&dq=MINTZBERG,+Henry.+Ascens%C3%A3o+e+Queda+do+Planejamento+Estrat%C3%A9gico.+Traduzido+por+Maria+Adelaide+Carpigiani+e+Alziro+Rodrigues.+ARTMED+Editora+S/A.+RS.&ots=yQ2SaAm55m&sig=7xcZPEzO9uHDNSiqo_aHxYPsnM#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 20/01/2016.

MUNHOZ, Eduardo Antônio Pires. **Resenha sobre Competência de Tributar a as Limitações do Poder de Tributar.** Revista Argumentum. Curitiba. P. 132-143. 2015

NAVARRO, Marli B. M. de Albuquerque; **CARDOSO**, Telma Abdalla de Oliveira. **Percepção de risco e cognição: reflexão sobre a sociedade de risco.** Ciências & Cognição, v. 5, n. 1, p. 67-72, 2005.

NINA, Alex Santiago et al.. **Efeitos de desastres naturais ao desempenho orçamentário do Pará**. Novo Caderno NEEA. V. 17, n. 2, p. 265-285. Dezembro. 2014.

OECD, Organization for Economic Co-operation and Development. **Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Advanced and Emerging Economies**. OECD, publishing, Paris. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en>. Acesso em: 20/11/2017.

OLIVEIRA, Joelson de. **A Política Brasileira de Desastres**. Novembro de 2015. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/2015/11/politica-brasileira-desastre/>>. Acesso em 19/01/2016.

ONU, Organização da Nações Unidas. **Estratégia Internacionais para Redução de Desastres – EIRD/ONU**. Glossário da Estratégia internacional para Redução de Desastres. 2009. Disponível em: <<http://www.fiocruz.br/omsambiental/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=293&sid=15>>. Acesso em: 28/10/2016.

ONU, Organização da Nações Unidas. **Estratégia Internacionais para Redução de Desastres – EIRD/ONU**. Marco de ações de Hyogo 2005-2015: Aumento da Resiliência das Nações e das Comunidades frente aos desastres. 2007. Disponível em: <http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php/banco-de-precos/doc_view/40-brochura-acao-de-hyogo.html>. Acesso em: 27/10/2016.

ONU, Organização da Nações Unidas. **Estratégia Internacionais para Redução de Desastres – EIRD/ONU**. Vive com el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres. 2004. Disponível em: <<http://www.eird.org/vivir-con-el-riesgo/index2.htm>>. Acesso em: 27/10/2016.

PALUDO, Augustinho. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária**. 4. Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PARÁ, Estado do. Lei Estadual Nº 5.774, de 30 de novembro de 1993. **Define a composição e cria os cargos na Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Corpo de Bombeiro**. Disponível em <<http://www.alepa.pa.gov.br/portal/bancoLeis.php>>. Acesso em 20/04/2015.

PARÁ, Estado do. Lei Estadual Nº 5.731, de 15 de dezembro de 1992. **Dispõe sobre a Organização Básica do CBMPA**. Disponível em <<http://www.alepa.pa.gov.br/portal/bancoLeis.php>>. Acesso em 20/04/2015.

PARÁ, Estado do. Decreto Nº 2.428 de 29 de março de 1994. **Aprova o regimento Interno da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil**. Disponível em <<http://www.alepa.pa.gov.br/alepa/arquivos/bleis/Decest1994.pdf>>. Acesso em 20/04/2015.

PARÁ, Coordenadoria Estadual de Defesa Civil. Corpo de Bombeiros Militar. **Relatórios de Ações de Proteção de Defesa Civil, desenvolvidas no Estado do Pará**. Ano: 2012- 2014.

QUARESMA, Valdete Boni e Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**. Vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005, p. 68-80. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/18027/16976>>. Acesso: 27/11/2015.

RABELLO, Gabriel Gouvêia, OLIVEIRA J.M. de.. Tributação sobre empresas no Brasil: comparação internacional. **Radar: tecnologia, produção, e comercio exterior/ Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicada**. Nº 41. P. 33-44. Out/2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/151106_radar_41.pdf>. Acesso em: 10/11/2017.

RESTUCCIA, Diego and ROGERSON, Richard. **Misallocation and Productivity**. **University of Toronto. Department of Economics**. 2013. Disponível em: <<https://www.economics.utoronto.ca/public/workingPapers/tecipa-468.pdf>>. Acesso em: 23/11/2017.

RIO GRANDE DO SUL, Estado do. Lei Nº 13.599 de 30 de dezembro de 2010. **Cria o Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Sul. Publicado do Diário Oficial Nº 248 de 30 de dezembro de 2010**. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>>. Último acesso em 11/11/2017.

RIO GRANDE DO SUL, Estado do. Lei Nº 14.955 de 01 de dezembro de 2016. **Estima a receita e fixa a despesas do Estado para exercício 2017. Publicado do Diário Oficial Nº 229 de 02 de dezembro de 2016**. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>>. Último acesso em 11/11/2017.

RIO GRANDE DO SUL, Estado do. Decreto Nº 47.933 de 05 de abril de 2011. **Regulamenta a Lei nº 13.599 de 30 de dezembro de 2010 – que cria do Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Sul, FUNPDEC e dá outras providencias**. Publicado do Diário Oficial Nº 066 de 06 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>>. Último acesso em 11/11/2017.

SANTA CATARINA, Estado de. Lei Nº 16.418 de 24 de junho de 2014. **Dispõe sobre o Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil (FUNPDEC) e estabelece outras providencias. Publicada em Diário Oficial do Estado Nº 19.843**. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao-estadual>. Último acesso em 11/11/2017.

SANTA CATARINA, Estado de. Lei Nº 17.063 de 21 de dezembro de 2016. **Estima a receita e fixa a despesas do Estado para exercício 2017**. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao-estadual>. Último acesso em 11/11/2017.

TOCANTINS, Estado de. Lei Nº 3.177, de 28 de dezembro de 2016. **Estima a receita e fixa a despesas do Estado de Tocantins para exercício 2017. Publicado no Diário**

Oficial do Estado de Tocantins nº 4.775. 30DEZ2016. Disponível em:
<<http://www.al.to.leg.br/legislacaoEstadual>>. Acesso em 17/11/2017.

TOCANTINS, Estado de. Lei Nº 2.749, de 28 de agosto de 2013. **Dispõe sobre o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil SIEPDEC e o Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil – FUNPDEC e adota outras providências. Publicado no Diário Oficial do Estado de Tocantins nº 3.948. 28AGO2013.** Disponível em:
<<http://www.al.to.leg.br/legislacaoEstadual>>. Último acesso em 17/11/2017.

USAID/OFDA LAC, United State Agency International Development Office Foreign Disaster Assistance Latin America Continent. **Curso Bases Administrativas para Gestão de Risco.** Florianópolis, 2013.

APENDICE

APENDICE A – PROJETO DE LEI DE CRIAÇÃO DO FUNPDEC**Governo do Estado do Pará
Gabinete do Governo**

PROJETO DE LEI Nº 0XX

Cria o Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil - FUNPDEC e dá outras providencias.

Art. 1º Fica criado o Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil do Estado do Pará, vinculado ao Corpo de Bombeiros Militar, pertencente à Secretaria Estadual de Segurança Pública, com a finalidade de captar, controlar e aplicar recursos financeiros destinados a garantir as ações de Proteção e Defesa Civil, as quais compreendem o monitoramento de ameaças, redução de risco (prevenção e mitigação), manejo de desastres (preparação e resposta) e a recuperação de cenários afetados por eventos adversos.

§1º A ações de monitoramento e redução de risco compreendem:

- a) estudo e mapeamento de ameaça;
- b) estudo e mapeamento do grau de vulnerabilidade de sistemas;
- c) elaboração de projetos destinados à minimização dos efeitos de desastres;
- d) confecção de projetos educativos e de divulgação;
- e) desenvolvimento científico e tecnológico;
- f) informações e pesquisa sobre desastres;
- g) desenvolvimento de Planos de Contingências;
- h) adoção de medidas não estruturantes relacionadas ao planejamento da ocupação e/ou utilização de espaço geográfico, em função da definição de áreas de risco;
- i) execução de medidas estruturantes que englobem obras de engenharia de qualquer espécie, destinada à redução de risco.

§2º Ações de manejo de risco, compreendem:

- a) capacitação e treinamento de recursos humanos
- b) aparelhamento dos órgãos de coordenação, execução e apoio logístico, integrantes do Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil,
- c) montagem de instalações temporárias de monitoramento, postos de comando, abrigos e galpões ou qualquer outra estrutura de mesmo caráter, para fazer frente a efeitos da concretização do evento adverso;
- d) ações de socorro e assistência às populações afetadas por desastres, referentes a despesas de custeios, executadas com vistas na busca das condições de normalidade;
- e) ações de restabelecimento de serviços essenciais de maneira temporária; como abastecimento de água, energia elétrica, atendimento médico e hospitalar, educação, segurança e mobilidade. As ações poderão não possuir caráter temporário salvo condições técnicas insuperáveis que garantam afetividade da ações e zelo com o erário público.

§3º As ações de recuperação compreendem:

- a) recuperação dos serviços públicos essenciais à população, da economia local, do moral social e o bem-estar da população;
- b) relocação da população afetada por desastres;
- c) reconstrução e reabilitação de cenários afetados por desastres;
- d) recuperação socioambiental de áreas afetadas por desastres;
- e) destinação de recursos para apoio financeiro as Coordenadoria Municipais de Proteção e Defesa Civil – COMPDEC's com fulcro na contrapartida de obras necessárias para recuperar os locais atingidos por desastres.

Art. 2º Constituem receitas do FUNPDEC:

- I – as dotações orçamentárias consignadas anualmente no Orçamento Geral do Estado e os créditos adicionais que lhe forem atribuídos;
- II – recursos provenientes de transferências voluntárias e obrigatórias da União
- III – recursos oriundos de doações, legados e contribuições de pessoas físicas e jurídicas;

IV – os auxílios, as subvenções, as contribuições ou as transferências resultantes de convênios ou acordos com entidades públicas ou privados, nacionais e internacionais;

V – os valores recebidos a título de juros, atualizações monetárias, aplicações financeiras e outros eventuais rendimentos provenientes de aplicações financeiras realizadas com recursos do Fundo, na forma da legislações específicas;

VI – o produto de alienação de matérias ou equipamentos inservíveis;

VII – recursos provenientes de emendas parlamentar;

VIII – valores arrecadados através de Taxas e Contribuições de Melhoria fixados, através de Leis específicas.

Art. 3º A Gestão estratégica do FUNPDEC será realizada pelo Conselho Estadual de Proteção e Defesa Civil, enquanto a gestão executiva será exercida pelo Coordenador Estadual de Proteção e Defesa Civil e Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Pará.

§1º O Conselho Estadual de Proteção e Defesa Civil será criado por Decreto do Governador do Estado e responderá pela gestão estratégica do FUNPDEC, competindo:

- a) fixar as diretrizes do Fundo;
- b) baixar as normas e instruções complementares disciplinadoras da aplicação dos recursos financeiros disponíveis;
- c) aprovar o Plano de Aplicação de Recursos do Fundo;
- d) examinar as contas do Fundo;
- e) publicar, anualmente, relatório de suas atividades;
- f) exercer as demais atribuições indispensáveis à supervisão superior e gestão do FUNPDEC;
- g) desenvolver outras atividades estabelecidas pelo Chefe do Poder Executivo, compatíveis com os objetivos do FUNPDEC.

§2º O Coordenador Estadual de Proteção e Defesa Civil e Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Pará, compete:

- a) gestão executiva o FUNPDEC;
- b) apresentar ao Conselho Estadual de Proteção e Defesa Civil proposta orçamentária anual e plano de aplicação;

- c) executar o orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual, vinculado ao FUNPDEC;
- d) efetuar transferência de recursos com anuência do Conselho, aos municípios do Estado do Pará, através de convênios e/ou termos de compromissos;
- e) efetuar pagamentos dos custos dos projetos e ações com fulcro no incremento de receitas patrimoniais, assim como a modernização e informatização dos métodos e processos inerentes ao FUNPDEC;
- f) planejar, organizar, direcionar e controlar as ações que norteiam a redução de riscos, manejo de desastres e recuperação dos cenários afetados por eventos adversos;
- g) avaliar e fiscalizar as ações necessárias à consecução dos fins a que se destina o FUNPDEC;
- h) estimular a efetivação das receitas previstas nesta Lei;
- i) prestar contas da gestão financeira.

§3º O Coordenador Estadual de Proteção e Defesa Civil e Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar poderá executar despesas *ad referendum* do Conselho em casos de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública decretado por município paraense ratificado pela Defesa Civil Estadual.

Art.. 4º O emprego dos recursos do FUNPDEC será fiscalizado pelo Conselho Estadual de Proteção e Defesa Civil.

Art. 5º Os programas e projetos voltados para no monitoramento, redução de riscos, manejo de desastres e recuperação de cenários afetados por eventos adversos deverão conter contrapartida de interesse público.

Parágrafo Único. A não comprovação por parte do proponente de aplicação dos recursos, em conformidade com o plano de trabalho aprovado pelo Conselho, acarretará em paralização dos repasses financeiros, previstos em cronograma de desembolso, além de outras sanções previstas em leis.

Art. 6º A aplicação de recursos nas ações de socorro e assistência poderá se dar de forma imediata, caso o município decreta situação de emergência ou estado de calamidade pública.

Parágrafo único. Casos os danos e prejuízos não sejam devidamente comprovados o município deverá efetuar a devoluções integral dos recursos ao FUNPDEC.

Art. 7º As despesas decorrentes de hospedagem, alimentação, e transporte dos servidores requisitados de órgãos de apoio e de entidade da Administração Estadual do Poder

Executivo para realização de vistorias, avaliações, inclusive danos ou outras atividades técnicas nos municípios paraenses para desenvolver ações de redução de risco, manejo de desastres e recuperação de áreas afetadas, serão custeadas e/ou ressarcidas, sempre que possível com recursos do FUNPDEC.

Art. 8º O atendimento pelo FUNPDEC a projetos de monitoramento, redução de risco, manejo de desastres e recuperação de áreas afetadas por desastres não ocorrerá quando:

- a) o município não possuir uma Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil;
- b) não houver Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil que receba recursos para os fins que se destina.

§1º – A não observação por parte do município das alíneas deste artigo acarretará na gestão direta pela Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil, ações com fulcro o retorno das condições de normalidade, após decretação de situação de emergência ou calamidade pública pelo Estado no município atingido por desastre.

§2º - Ao fim do prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias a contar da publicação desta Lei, os recursos do FUNPDEC destinados ao atendimento a ações de monitoramento, redução de risco, manejo de desastres e recuperação de cenários afetados por eventos adversos, somente ocorrerão através de Fundos Municipais de Proteção e Defesa Civil.

Art. 9º Fica assegurado o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) do saldo média anual do FUNPDEC para despesas com investimento com ações de monitoramento, redução de risco, manejo de desastres e recuperação de cenários afetados por desastres.

Art. 10. Cabe ao Corpo de Bombeiros Militar, pela da Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil do Pará, realizar atividades de Secretaria Executiva prestado assessoramento técnico e suporte administrativo.

Art. 11. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir os créditos especiais necessários à criação de Unidade no Orçamento para projetos/atividades específica do FUNPDEC.

Art. 12. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias a contar na data de sua publicação.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 14. Revogam-se as disposições em contrário.

Belém do Pará, XX de XXXX de 2018.

Robson Simão Jatene
Governador do Estado

ANEXO

ANEXO A - CONCEITOS NO ÂMBITO DA POLÍTICA INTERNACIONAL E NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

I - proteção e defesa civil: conjunto de ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos sobre a população e a promover o retorno à normalidade social, econômica ou ambiental;

II - ações de prevenção: medidas e atividades prioritárias destinadas a evitar a instalação de riscos de desastres.

III – ações de mitigação: medidas e atividades imediatamente adotadas para reduzir ou evitar as consequências do risco de desastre;

IV - ações de preparação: medidas desenvolvidas para otimizar as ações de resposta e minimizar os danos e as perdas decorrentes do desastre;

V - ações de resposta: medidas emergenciais, realizadas durante ou após o desastre, que visam ao socorro e à assistência da população atingida e ao retorno dos serviços essenciais

VI - ações de recuperação: medidas desenvolvidas após o desastre para retornar à situação de normalidade, que abrangem a reconstrução de infraestrutura danificada ou destruída, e a reabilitação do meio ambiente e da economia, visando ao bem-estar social;

VII - desastre: resultado de eventos adversos, naturais, tecnológicos ou de origem antrópica, sobre um cenário vulnerável exposto à ameaça, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos

sociais;

VIII - situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente federativo atingido;

IX - estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastre, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente federativo atingido;

X- ameaça: evento em potencial, natural, tecnológico ou de origem antrópica, com elevada possibilidade de causar danos humanos, materiais e ambientais e perdas socioeconômicas públicas e privadas;

XI - vulnerabilidade: exposição socioeconômica ou ambiental de um cenário sujeito à ameaça do impacto de um evento adverso natural, tecnológico ou de origem antrópica;

XII - risco de desastre: potencial de ocorrência de evento adverso sob um cenário vulnerável;

XIII - redução de risco de desastres: medidas preventivas ou mitigatórias destinadas a eliminar ou minimizar as consequências de desastres, bem como a instalação de novos riscos;

XIV - manejo de desastres: compreende a execução das ações de preparação e resposta a efeitos de eventos adversos eminentes e efetivados;

XV - plano de contingência: documento que registra o planejamento elaborado a partir da percepção do risco de determinado tipo de desastres e estabelece os procedimentos e responsabilidades;

XVI - desastre súbito: eventos adversos que ocorrem de forma inesperada e surpreendente, caracterizados pela velocidade da evolução e pela violência dos eventos causadores;

XVII - desastre gradual: são eventos adversos que ocorrem de forma lenta e se caracterizam por evoluírem em etapas de agravamento progressivo;

XVIII - ações de socorro: ações que têm por finalidade preservar a vida das pessoas cuja integridade física esteja ameaçada em decorrência do desastre, incluindo a busca e o salvamento, os primeiros-socorros e o atendimento pré-hospitalar;

XIX - ações de assistência às vítimas: ações que têm por finalidade manter a integridade física e restaurar as condições de vida das pessoas afetadas pelo desastre até o retorno da normalidade;

XX - ações de restabelecimento de serviços essenciais: ações que têm por finalidade assegurar, até o retorno da normalidade, o funcionamento dos serviços que garantam os direitos sociais básicos aos desamparados em consequência do desastre;

XXI – evento adverso: desastre natural, tecnológico ou de origem antrópica;

XXII - evento adverso natural: desastre natural considerado acima da normalidade em relação à vulnerabilidade da área atingida, que podem implicar perdas humanas, socioeconômicas e ambientais;

XXIII - evento adverso tecnológico: desastre originado por condições tecnológicas decorrentes de falhas na infraestrutura ou nas atividades humanas específicas consideradas acima da normalidade, que podem implicar perdas humanas, socioeconômicas e ambientais;

XXIV - evento adverso antrópico: desastre decorrente de atividades humanas predatórias ou consideradas acima da normalidade, que podem implicar em perdas humanas, socioeconômicas e ambientais;

XXV - dano: resultado das perdas humanas, materiais ou ambientais infligidas às pessoas, comunidades, instituições, instalações e aos ecossistemas, como consequência de um desastre;

XXVI - prejuízo: medida de perda relacionada com o valor econômico, social e patrimonial de um determinado bem, em circunstâncias de desastre;

XXVII - perda: privação ao acesso de algo que possuía ou a serviços essenciais;

XXVIII - recursos: conjunto de bens materiais, humanos, institucionais e financeiros utilizáveis em caso de desastre e necessários para o restabelecimento da normalidade;

XXIX – gestão de risco e desastres: componente do sistema social constituído por um processo eficiente de planejamento, organização, direção e controle dirigido à análise e à redução de risco, ao manejo de eventos adversos e à recuperação ante os eventos já ocorridos.