

A Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11

Identificação dos dispêndios em Defesa Civil e Ordenamento Territorial (2016-2020)

Resumo

O objetivo do presente trabalho foi identificar a destinação de recursos financeiros por parte dos 34 municípios que compõem a Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) para as subfunções de governo Defesa Civil e Ordenamento Territorial, entre 2016 e 2020, como proxies para o alcance do ODS 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis –, em especial, da meta 11.b. Os resultados apontaram que 11 municípios da RMRP, de um total de 34, efetuaram dispêndios em Defesa Civil e apenas município em Ordenamento Territorial. Constatou-se, ademais, que os dispêndios não estão homogeneamente distribuídos entre os 11 municípios, sendo que três deles responderam por 59,5% do total dos dispêndios em Defesa Civil. Espera-se que o presente estudo contribua para apontar lacunas, potencialidades ou fragilidades para o aperfeiçoamento das ações de governo relacionadas à Defesa Civil e ao Ordenamento Territorial para a tomada de decisão em âmbito não apenas da RMRP, mas também de outras regiões metropolitanas brasileiras de modo a potencializar o alcance do ODS 11.

ODS

Defesa civil

Ordenamento territorial

Região Metropolitana de Ribeirão Preto

Abstract

The objective of this study was to identify the allocation of financial resources by the 34 municipalities that make up the Metropolitan Region of Ribeirão Preto (RMRP) for the government sub-functions Civil Defense and Territorial Planning, between 2016 and 2020, as proxies for achieving the SDG 11 - Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable, in particular target 11.b. The results showed that 11 municipalities in the RMRP, out of a total of 34, spent on Civil Defense and only a municipality on Territorial Planning. Furthermore, it was found that expenditures are not evenly distributed among the 11 municipalities, with three municipalities accounting for 59.5% of the total expenditure on Civil Defense. It is expected that this study will contribute to pointing out gaps, strengths or weaknesses for the improvement of government actions related to Civil Defense and Territorial Planning for decision-making within the scope not only of the RMRP, but also of other Brazilian metropolitan regions of in order to enhance the reach of ODS 11.

SDS

Civil defense

Territorial Planning

Metropolitan Region of Ribeirão Preto

INTRODUÇÃO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) integram uma agenda global construída por meio de uma ampla negociação, envolvendo representantes e governos de 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), que teve início em 2013, sendo oficialmente adotada em setembro de 2015, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (ESTRATÉGIA ODS, 2019). O documento referencial, denominado “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” tem a função de orientar as ações da comunidade internacional nos próximos anos, ao mesmo tempo que é, também, um plano de ação para colocar o mundo em um caminho mais sustentável e resiliente até 2030 (ONU, 2018). A Agenda 2030 propõe o atingimento de 17 objetivos e 169 metas de ação global, subdivididas em quatro áreas de atuação: social, ambiental, econômica e institucional, envolvendo temáticas diversas, como energia, saúde, educação, igualdade de gênero, erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, água e saneamento, crescimento econômico sustentável, infraestrutura, redução das desigualdades, cidades sustentáveis, consumo e produção sustentáveis, mudanças climáticas, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, sociedades pacíficas, justas e inclusivas e parcerias para implementação. Os ODS são o núcleo da Agenda e deverão ser alcançados até o ano 2030 (ONU, 2018).

Com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 no Brasil, foi criada, em 2016, a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (BRASIL, 2016a), vinculada à Presidência da República, cabendo ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o assessoramento técnico permanente dos seus trabalhos. Em dezembro de 2019, já no governo Bolsonaro, a referida Comissão foi extinta, representando um retrocesso institucional para o processo de implementação dos ODS pelo Brasil¹.

A identificação e implementação dos ODS constituem-se, ao mesmo tempo, oportunidades e desafios para governos nacionais, subnacionais e locais, com implicações para as regiões metropolitanas e sua governança. Assim, as implicações para os governos

locais e para as regiões metropolitanas associadas aos ODS e, em especial, ao ODS 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis –, constituem-se em motivações para a realização do presente trabalho.

No contexto específico do ODS 11, é razoável considerar que as subfunções de governo Defesa Civil e Ordenamento Territorial guardam estreita relação com o mesmo e constituem-se expressão de algumas de suas dimensões fundamentais, em especial, aquelas relacionadas à segurança e à resiliência das cidades e comunidades e de seus cidadãos. Portanto, para o presente trabalho, considera-se que os dispêndios em Defesa Civil e Ordenamento Territorial, pela natureza intrínseca das mesmas, refletem a prioridade atribuída pelos governos locais (e metropolitano) a duas dimensões essenciais do ODS 11: promoção da segurança e da resiliência das cidades e comunidades e de seus cidadãos.

Por oportuno, cabe destacar a crescente importância que Defesa Civil e Ordenamento Territorial assumirão, cujo papel se tornará ainda mais relevante, considerando um cenário que se avizinha, no qual cada vez mais eventos naturais extremos tenderão a ocorrer. Esses, inexoravelmente, manifestam-se com toda sua força e expressão no território, afetando diretamente a(s) comunidade(s) local(ais) com diversas, e muitas vezes trágicas e irreversíveis, consequências sociais, ambientais e econômicas.

Para cumprir com seu objetivo, o presente trabalho está estruturado em sete seções, incluindo esta Introdução como a primeira delas. A segunda seção refere-se ao ODS 11 e apresenta suas principais metas. A terceira seção trata da caracterização e alinhamento conceitual entre os termos Ordenamento Territorial, Defesa Civil e Gestão de Riscos e Desastres e a potencial relação desses com os ODS 11. Já a quarta seção apresenta uma brevíssima contextualização da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP). Por sua vez, a quinta seção apresenta os procedimentos de pesquisa, e a sexta expõe os resultados obtidos. Por fim, a sétima seção tece as considerações finais derivadas do presente trabalho e aponta para uma agenda de pesquisa futura sobre a temática.

OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 11: CIDADES E OS ASSENTAMENTOS HUMANOS INCLUSIVOS, SEGUROS, RESILIENTES E SUSTENTÁVEIS

O Objetivo 11 da Agenda 2030 propõe tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, segu-

¹ O Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016, que cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, foi revogado em 2019, pelo Decreto nº 10.179, de 18 de dezembro de 2019, extinguindo, portanto, a referida Comissão.

ros, resilientes e sustentáveis, buscando, até o ano de 2030, atingir as seguintes metas²:

11.1 - Garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.

11.2 - Proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.

11.3 - Aumentar a urbanização inclusiva e sustentável e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.

11.4 - Fortalecer esforços para proteger e salvar o patrimônio cultural e natural do mundo.

11.5 - Reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.

11.6 - Reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.

11.7 - Proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.

11.a - Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento

11.b - Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação à mudança do clima, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis³.

11.c - Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira,

para construções sustentáveis e robustas, utilizando materiais locais.

DEFESA CIVIL, ORDENAMENTO TERRITORIAL, GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES E O ODS 11: BREVE ALINHAMENTO CONCEITUAL

Defesa Civil pode ser entendida como o “conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social” (BRASIL, 2010). No Brasil, a Proteção e Defesa Civil está organizada sob a forma de sistema – Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) –, composto por vários órgãos das esferas federal, estadual e municipal, além de organizações comunitárias de caráter voluntário e entidades com atuação no tema (BRASIL, 2016b). De acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a missão da Proteção e Defesa Civil é “[...] planejar, promover, articular e executar a defesa permanente contra os desastres naturais, antropogênicos (causados pelo homem) ou mistos” (CNM, 2019, p. 10).

Por sua vez, Ordenamento Territorial se constitui nas ações e instrumentos de demarcação de limites e fronteiras que visam disciplinar e organizar a ocupação e o uso do solo, além de orientar a gestão da área sobre a qual incidem (BRASIL, 2020). Para Faria Brasil (2014, p. 80), Ordenamento Territorial refere-se a “um processo planejado, uma política de Estado, de natureza política, técnica e administrativa, que está a serviço da gestão ambiental e do desenvolvimento”. Assim, enquanto política pública, conforme disposto na Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), em seu Artigo 30, Inciso VIII, é de competência dos municípios promover o Ordenamento Territorial, por meio do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. No tocante à sua instrumentalização, segundo o Instituto Geológico do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2008), o chamado Plano Diretor ou Plano de Ordenamento Territorial é o instrumento para o planejamento urbano mais utilizado pelos municípios. Ainda segundo o referido instituto, nele há indicação do que pode ser realizado em cada área do município, além de “orientar as prioridades de investimentos e os instrumentos urbanísticos que devem ser implementados, tendo como base a carta geotécnica e o mapeamento de risco” (SÃO PAULO, 2008, p. 31).

Com relação à Gestão de Riscos e Desastres

2 Por se tratar de documento oficial, o texto original das metas do ODS 11, conforme apresentado, foi extraído de Organização das Nações Unidas (2018).

3 Cabe observar que a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável dilatou o prazo inicialmente proposto pela ONU para o atingimento da meta 11.b, passando de 2020 para 2030.

(GRD), Sulaiman *et al.* (2020, p. 10) a definem como “um processo social permanente e contínuo, apoiado por estruturas institucionais e comunitárias, com o objetivo de enfrentar vulnerabilidades e ameaças presentes no território”. Os autores prosseguem arguindo que “[...] gerir riscos significa propor ações antecipatórias que possam reduzir a possibilidade de danos e perdas, ou pelo menos amenizar suas consequências” (SULAIMAN *et al.*, 2021, p. 10).

Tornando ainda mais evidente essa relação, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) aponta para a necessária integração entre Defesa Civil, Ordenamento Territorial e Gestão de Riscos e Desastres com demais políticas públicas setoriais, como de desenvolvimento urbano, de saúde, de meio ambiente, de mudanças climáticas, de gestão de recursos hídricos, de geologia, de infraestrutura, de educação, de ciência e tecnologia, entre outras (BRASIL, 2012). Portanto, Ordenamento Territorial, Defesa Civil e Gestão de Riscos e Desastres têm, como elementos comuns e premissas básicas, a prevenção e o caráter antecipatório de suas prescrições e ações.

Não obstante, caso desastres naturais, antropogênicos ou mistos venham a ocorrer, o aparato institucional e comunitário de Defesa Civil, devidamente instrumentalizado e treinado, poderá reduzir e/ou amenizar perdas e danos decorrentes. Depreende-se, assim, que Ordenamento Territorial, Defesa Civil e Gestão de Riscos e Desastres no âmbito de um governo local, atuando de forma integrada e coordenada, podem contribuir decisivamente para que os municípios tornem-se seguros e resilientes, conforme preconiza o ODS 11.

Em síntese, pode-se considerar que as subfunções de governo Defesa Civil e Ordenamento Territorial, além de conexas entre si, relacionam-se com o ODS 11, constituindo-se, em especial, em indicativos da atuação municipal para o alcance da meta 11.b e, na medida em que a formulação das estratégias locais de redução de riscos demandam, ou serão mais efetivas, com a aplicação de instrumentos típicos oferecidos pelo campo disciplinar do Ordenamento Territorial e com o apoio do aparato de Defesa Civil e da Gestão de Riscos e Desastres na implementação, operacionalização e monitoramento desses.

A REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO (RMRP): ASPECTOS ESSENCIAIS

A Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), instituída pela Lei Complementar nº 1.290 de 06 de julho 2016 (SÃO PAULO, 2016), está localizada no

estado de São Paulo, região Sudeste do Brasil. Reúne 34 municípios, conta com uma população de aproximadamente 1,7 milhão de habitantes e um PIB estimado de US\$ 16 bilhões, representando cerca de 2,84% do PIB estadual e 0,92% do PIB nacional. Integram a RMRP os seguintes municípios (em ordem alfabética): Altinópolis, Barrinha, Batatais, Brodowski, Cajuru, Cássia dos Coqueiros, Cravinhos, Dumont, Guariba, Guatapar, Jaboticabal, Jardinópolis, Luís Antônio, Mococa, Monte Alto, Morro Agudo, Nuporanga, Orlândia, Pitangueiras, Pontal, Pradópolis, Ribeirão Preto, Sales Oliveira, Santa Cruz da Esperança, Santa Rita do Passa Quatro, Santa Rosa de Viterbo, Santo Antônio da Alegria, São Simão, Serra Azul, Serrana, Sertãozinho, Taiúva, Tambaú e Taquaral.

Importante mencionar ainda que o ano de 2015 é considerado um marco na história recente das regiões metropolitanas brasileiras em razão da promulgação da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (BRASIL, 2015), conhecida como “Estatuto da Metrópole”. Entre as diversas implicações trazidas pelo Estatuto da Metrópole, está a exigência de elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), cujo objetivo é estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico dos projetos estruturantes das regiões metropolitanas

Não obstante o destaque atribuído ao PDUI pelo Estatuto da Metrópole, apenas recentemente (outubro de 2021), o governo do estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), retomou o processo de elaboração do referido Plano no âmbito da RMRP, iniciado anteriormente pela extinta Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa)⁴.

Com relação a outro aspecto relevante para o presente trabalho, qual seja a gestão de risco no âmbito dos municípios integrantes da RMRP, uma das evidências da atuação dos governos locais nessa temática foi obtida em consulta à relação de municípios aderidos ao Programa “Construindo Cidades Resilientes”, uma iniciativa global das Nações Unidas (ONU), por meio do Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNDRR). Com dados disponibilizados pela Defesa Civil estadual (SÃO PAULO, 2021), que exerce a coordenação do Programa no Estado de São Paulo, até fevereiro de 2021, havia na RMRP 19 municípios aderidos (55,9%) de

⁴ A Lei Estadual nº 17.056, de 05 de junho de 2019, autorizou o Poder Executivo a adotar providências com vistas à dissolução, à liquidação e à extinção da Emplasa, sendo que algumas de suas atribuições passaram a ser exercidas pela Secretaria de Desenvolvimento Regional.

um total de 34 de municípios. Ainda segundo informações da Defesa Civil estadual, no estado de São Paulo, 468 municípios já aderiram ao Programa, representando 72,6% do total de municípios paulistas.

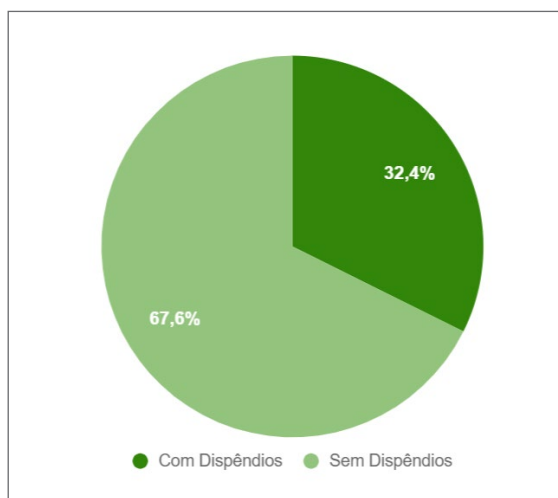
PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Os dados da execução orçamentária, referente à despesa empenhada, no período 2016-2019 de cada um dos 34 municípios que compõem a RMRP foram obtidos junto ao repositório eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), denominado Portal da Transparência Municipal. Os arquivos eletrônicos, de acesso público, referentes a execução orçamentária anual de cada município jurisdicionado ao TCESP, são disponibilizados pelo órgão no formato CSV, os quais foram, posteriormente, transformados em planilha de dados no formato XLSX e processados pelo software MS Excel e Tableau. Os valores em reais foram atualizados monetariamente para dezembro de 2020, utilizando-se como deflator o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os quais, posteriormente, foram convertidos em dólares norte-americanos na cotação do Banco Central do Brasil de 31 de dezembro de 2020, na qual US\$ 1 correspondia a R\$ 5,1961. A escolha de 2016 como ano inicial da série histórica analisada justifica-se pelo fato de coincidir com o ano de criação da RMRP.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

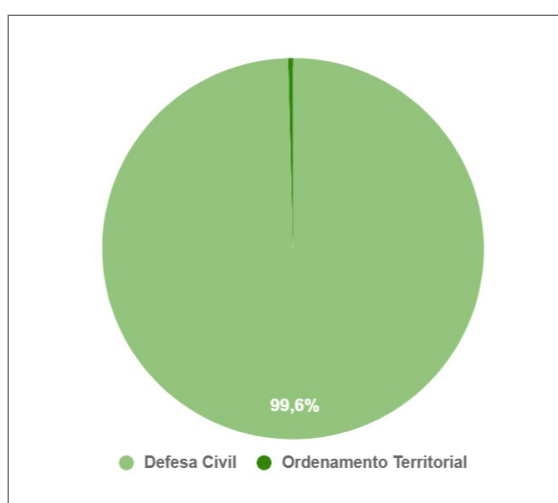
A presente seção apresenta os resultados obtidos por este estudo a partir da aplicação dos procedimentos indicados na seção “Procedimentos de pesquisa”. Para iniciar a análise, no Gráfico 1 são relacionados os municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) com e sem dispêndios em Defesa Civil e Ordenamento Territorial no período 2016-2020.

Observa-se que 11 municípios (ou 32,4%) de um total de 34 municípios que integram a Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) efetuaram dispêndios nas subfunções de governo Defesa Civil e Ordenamento Territorial no período compreendido entre os anos de 2016 e 2020. São eles, Altinópolis, Guataparará, Jaboticabal, Mococa, Monte Alto, Orlândia, Pitangueiras, Ribeirão Preto, Serrana, Sertãozinho e Tambaú, sendo esse último o único que



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 1: Municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) com e sem dispêndios em Defesa Civil e Ordenamento Territorial (2016-2020)



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 2: Municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) com dispêndios (US\$) em Defesa Civil e Ordenamento Territorial (2016-2020)

efetuou dispêndios nas duas subfunções. Os demais municípios efetuaram dispêndios apenas em Defesa Civil. No Gráfico 2 são relacionados os municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) com dispêndios em Defesa Civil e Ordenamento Territorial no período 2016-2020.

Observa-se que 99,6% dos dispêndios efetuados pelos 11 municípios da RMRP, entre 2016 e 2020, nas subfunções em análise, destinaram-se apenas à Defesa Civil, o que representa aproximadamente US\$ 11,5 milhões e somente 0,4%, ou cerca de US\$ 47,9 mil, do Ordenamento Territorial, sendo que, conforme mencionado, apenas um município da Região (Tambaú) efetuou aportes nessa subfunção no período em análise. Na Tabela 1 são relacionados os dispêndios em Ordenamento Territorial pelo município de Tambaú no período 2016-2020.

Para o único município da RMRP que efetuou dispêndios em Ordenamento Territorial ao longo do período analisado, esses foram da ordem de US\$ 47,9 mil. Verifica-se, de maneira geral, que os aportes fo-

Dispêndios	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Média
Anual (US\$)	1.671	6.942	12.212	9.306	17.822	47.952	9.591
Cresc. (%)	-	315,4	75,9	-23,8	91,5	-	114,8
Per capita (US\$)	0,07	0,30	0,53	0,40	0,77	2,07	0,41
Cresc. Per capita (%)	-	328,6	76,7	-24,5	92,5	-	118,3
Part. Rel. (%)	3,5	14,5	25,5	19,4	37,2	100	-

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 1:
Dispêndios em Ordenamento Territorial (US\$) pelo município de Tambaú (2016-2020)

ram crescentes, ainda que relativamente modestos. O crescimento anual médio observado foi de 114,8%. No que se refere aos aportes per capita, ainda que os valores absolutos também sejam modestos, verifica-se um crescimento relativo médio de 118,3%, passando de US\$ 0,07 em 2016 para US\$ 0,77 em 2020. Com relação à participação relativa anual, o ano de 2020 responde por 37,2% do total geral aportado pelo município em Ordenamento Territorial ao longo do período em análise. Na Tabela 2 são relacionados os dispêndios em Ordenamento Territorial pelo município de Tambaú (2016-2020), segundo natureza da despesa.

Verifica-se que as despesas do único município da RMRP que realizou dispêndios em Ordenamento Territorial no período em análise estiveram relacionadas ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais e de Outras Despesas Correntes. Ou seja, referem-se a despesas básicas de custeio das atividades rotineiras da administração pública. Não obstante, ao se detalhar os itens associados à rubrica Outras Despesas Correntes observa-se que os gastos referem-se predominantemente ao pagamento de serviços e itens de manutenção mecânica de veículos leves e pesados da Prefeitura – relacionados à Administração Distrital de São Pedro dos Morrinhos e Faveiro –, o que não se coaduna, a princípio, com o perfil dos gastos associados às atribuições típicas correlatas à subfunção de governo Ordenamento Territorial. Na Tabela 3 são relacionados os dispêndios em Defesa Civil por municípios da RMRP no período 2016-2020.

Observa-se que os 11 municípios da RMRP que efetuaram dispêndios em Defesa Civil aportaram no

período em análise cerca de US\$ 11,5 milhões ao longo do período 2016-2020. O maior dispêndio foi efetuado pelo município de Orlandia, com US\$ 2,4 milhões (ou 20,6%), seguido por Pitangueiras, com US\$ 2,3 milhões (ou 19,7%), não obstante o mesmo ter realizado aportes em três dos cinco anos da série histórica. Na terceira posição tem-se o município de Jaboticabal, com US\$ 2,2 milhões (ou 19,1%). Juntos, esses três municípios respondem por 59,5% do total de aportes realizados em Defesa Civil no período 2016-2020. Por outro lado, os menores aportes foram realizados por Tambaú, com US\$ 10,6 mil (ou 0,1%), Altinópolis, com US\$ 5 mil e Guataporã, com apenas US\$ 1,7 mil. Na Tabela 4 são relacionados os dispêndios per capita em Defesa Civil (US\$) por municípios da RMRP no período 2016-2020.

Com relação à despesa per capita em Defesa Civil efetuada pelos 11 municípios da RMRP, tem-se que o maior aporte foi realizado por Orlandia, com US\$ 57,06, seguido por Pitangueiras, com US\$ 54,31, Serrana, com US\$ 36,75 e Jaboticabal, com US\$ 28,63. Por sua vez, os menores aportes foram efetuados por Tambaú, com US\$ 0,46, Altinópolis, com US\$ 0,31 e Guataporã, com US\$ 0,23. Na Tabela 5 são relacionados os dispêndios em Defesa Civil (US\$) por municípios da RMRP (2016-2020), segundo natureza da despesa.

Com relação à natureza da despesa, para o conjunto de municípios que efetuou dispêndios em Defesa Civil no período 2016-2020, verifica-se que 68,9% do total aportado, o que equivale a US\$ 7,9 milhões, refere-se à rubrica Pessoal e Encargos Sociais. O segundo maior volume de recursos aportado refere-se

Tabela 2: Dispêndios em Ordenamento Territorial (US\$) pelo município de Tambaú (2016-2020), segundo natureza da despesa

Natureza da Despesa	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Pessoal e Encargos Sociais (US\$)	729	1.563	9.061	6.617	0	17.970
Outras Despesas Correntes (US\$)	942	5.379	3.151	2.688	17.822	29.982
Total (US\$)	1.671	6.942	12.212	9.306	17.822	47.952

Fonte: Elaboração própria.

Município	Dispêndio por Ano (US\$)					Total (US\$)	Part. Rel. (%)
	2016	2017	2018	2019	2020		
Altinópolis	0	0	570	2.695	1.830	5.095	0,0
Guatapar	498	36	111	450	642	1.736	0,0
Jaboticabal	496.116	410.140	428.737	430.414	435.643	2.201.051	19,1
Mococa	301.285	309.150	95.951	68.838	49.006	824.230	7,2
Monte Alto	68.898	67.064	72.776	60.807	91.939	361.485	3,1
Orlândia	420.831	466.170	511.885	505.882	468.154	2.372.922	20,6
Pitangueiras	0	0	682.658	781.975	802.464	2.267.097	19,7
Ribeirão Preto	267.194	52.682	257.085	315.874	653.484	1.546.318	13,4
Serrana	322.281	318.913	324.345	365.031	303.463	1.634.033	14,2
Sertãozinho	55.844	79.122	40.020	76.526	25.232	276.744	2,4
Tambaú	235	1.339	11	9	9.051	10.646	0,1
Total	1.933.182	1.704.616	2.414.150	2.608.503	2.840.908	11.501.358	100,0

Tabela 3: Dispêndios em Defesa Civil (US\$) por municípios da RMRP (2016-2020)

Fonte: Elaboração própria.

 rubrica Outras Despesas Correntes, representando 27,8% do total, ou US\$ 3,2 milhões. Já, com relação à rubrica Investimentos, tem-se apenas 3,3% do total dos aportes efetuados ao longo do período em análise, o que equivale a US\$ 379,6 mil. Na Tabela 6 são relacionados os dispêndios por programa de governo por município da RMRP no período 2016-2020.

Com relação aos Programas de governo associados à subfunção Defesa Civil, tem-se que o maior dispêndio efetuado ao longo do período analisado (2016-2020) refere-se ao programa Serviços Administrativos, executado pelo município de Orlândia, com US\$ 2,4 milhões ou 20,6% do total, seguido por Operacionalização da Unidade Municipal de Bombeiro, executado por Jaboticabal, com US\$ 2,2 milhões ou 19,1%; Gestão de Segurança Pública, executado pelo município de Pitangueiras, com US\$ 2,1 milhões, ou 18,3%; e por Segurança P-

blica, executado por Serrana, com US\$ 1,6 milhão ou 14,2%. Juntos esses quatro programas respondem por 72,3% do dispêndio total efetuado pelo conjunto dos municípios da RMRP.

Entre os diversos itens de compra relacionados aos Programas, chama atenção a aquisição de cole-te balístico, escudo antitumulto, revólver calibre 38, pistola calibre 40 e espingarda calibre 12 por Pitangueiras, município com aproximadamente 40 mil habitantes e, mais ainda, a associação de tais itens  subfunção Defesa Civil, no âmbito do Programa Gestão de Segurança Pública. Ainda que a necessidade de aquisição de tais itens por um município de pequeno porte seja passível de controvérsia, o mais adequado, nesse caso, seria associá-los  subfunção Policiamento, que compreende ações com vistas à preservação da ordem pública e da propriedade privada e pública, inclusive pela manutenção de poli-

Tabela 4: Dispêndios per capita em Defesa Civil (US\$) por municípios da RMRP (2016-2020)

Município	Dispêndio por Ano (US\$)					Total (US\$)	Média (US\$)
	2016	2017	2018	2019	2020		
Altinópolis	0,00	0,00	0,04	0,17	0,11	0,31	0,10
Guatapar	0,07	0,00	0,01	0,06	0,08	0,23	0,05
Jaboticabal	6,51	5,36	5,58	5,57	5,61	28,63	5,73
Mococa	4,37	4,48	1,39	1,00	0,71	11,96	2,39
Monte Alto	1,39	1,34	1,45	1,20	1,81	7,19	1,44
Orlândia	9,79	10,76	11,72	11,49	10,55	54,31	10,86
Pitangueiras	0,00	0,00	17,35	19,69	20,02	57,06	19,02
Ribeirão Preto	0,40	0,08	0,37	0,45	0,92	2,21	0,44
Serrana	7,44	7,28	7,28	8,09	6,65	36,75	7,35
Sertãozinho	0,46	0,65	0,32	0,61	0,20	2,23	0,45
Tambaú	0,01	0,06	0,00	0,00	0,39	0,46	0,09
Total	30,43	30,01	45,51	48,33	47,06	201,34	40,27

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 5:
Dispêndios em Defesa Civil (US\$) por municípios da RMRP (2016-2020), segundo natureza da despesa

Natureza da Despesa	Dispêndio por Ano (US\$)					Total (US\$)	Part. Rel. (%)
	2016	2017	2018	2019	2020		
Investimentos	155	1.850	15.102	122.620	239.828	379.555	3,3
Outras Despesas Correntes	610.309	357.299	677.365	723.663	827.560	3.196.196	27,8
Pessoal e Encargos Sociais	1.322.718	1.345.467	1.721.682	1.762.220	1.773.520	7.925.606	68,9
Total	1.933.182	1.704.616	2.414.150	2.608.503	2.840.908	11.501.358	100,0

Fonte: Elaboração própria.

ciamento ostensivo, e não associá-los à Defesa Civil, cujos objetivos são de natureza diversa. Na Tabela 7 são relacionados os dispêndios efetuados pelos municípios da RMRP no período 2016-2020, segundo áreas de governo selecionadas.

A título de comparação, na Tabela 7 são apresentados os dispêndios efetuados pelos municípios da RMRP no período 2016-2020, segundo diferentes níveis de agregação – total geral, funções de governo selecionadas –, Ordenamento Territorial e Defesa Civil.

A primeira linha da Tabela 7 refere-se aos dispêndios totais realizados pelos 34 municípios da RMRP no período analisado. Esses atingem o montante de aproximadamente US\$ 5 bilhões. Na segunda e terceira linhas, são apresentados os dispêndios em Educação e Saúde – que são, de maneira geral, os maiores dispêndios efetuados pelos municípios brasileiros, inclusive com percentuais mínimos obrigatórios de aplicação previstos pela Constituição Federal, sendo 15% da receita corrente líquida em Saúde e 25% em Educação. Conforme pode ser observado, ambos os

Tabela 6:
Dispêndios (US\$) por programa de governo por município da RMRP (2016-2020)

Município	Programa	Dispêndio (US\$)					Total	Part. Rel. (%)
		2016	2017	2018	2019	2020		
Altinópolis	Defesa Civil	0	0	570	2.695	1.830	5.095	0,0
Guataparã	Bombeiro Comunitário	498	36	111	450	642	1.736	0,0
Jaboticabal	Operacionalização da Unidade Municipal de Bombeiro	496.116	410.140	428.737	430.414	435.643	2.201.051	19,1
Mococa	Serviços de Utilidade Pública	301.285	309.150	95.951	68.838	49.006	824.230	7,2
Monte Alto	Policiamento Patrimonial e Comunitário	68.898	67.064	72.776	60.807	91.939	361.485	3,1
Orlândia	Serviços Administrativos	420.831	466.170	511.885	505.882	468.154	2.372.922	20,6
Pitangueiras	Gestão de Segurança Pública	0	0	630.047	732.923	744.626	2.107.596	18,3
	Gestão do Trânsito	0	0	52.612	49.053	57.837	159.502	1,4
Ribeirão Preto	Cidade Inteligente	0	0	257.085	225.756	276.564	759.405	6,6
	Gestão do 9º Grupamento de Incêndio	267.194	52.682	0	0	0	319.876	2,8
	Ribeirão Segura	0	0	0	90.118	376.919	467.037	4,1
Serrana	Segurança Pública	322.281	318.913	324.345	365.031	303.463	1.634.033	14,2
Sertãozinho	Corpo de Bombeiros	55.844	44.931	0	0	0	100.776	0,9
	Segurança Patrimonial	0	34.191	0	0	0	34.191	0,3
	Segurança Pública	0	0	40.020	76.526	25.232	141.778	1,2
Tambaú	Gestão Político-Administrativa e Social	235	1.339	11	9	9.051	10.646	0,1
	Total	1.933.182	1.704.616	2.414.150	2.608.503	2.840.908	11.501.358	100,0

Fonte: Elaboração própria.

dispêndios representam, cada um, cerca de, 30% do dispêndio total geral do período. Já, no caso dos dispêndios relacionados a Ordenamento Territorial, representam aproximadamente 0,001% do total geral observado, enquanto em Defesa Civil, cerca de, 0,2%. Considerando na análise os dispêndios per capita, tem-se, no total geral, US\$ 118 mil por habitante ao longo do período em análise (2016-2020). Os dispêndios per capita em Educação totalizaram cerca de US\$ 38 mil, ou 32,1% do total geral per capita. Já os dispêndios em Saúde somaram US\$ 33,5 mil ou 28,4% do total geral per capita. Por sua vez, os dispêndios relacionados a Ordenamento Territorial totalizaram US\$ 2,07, representando 0,002% do total geral per capita, ao passo que em Defesa Civil cerca de US\$ 201,34 per capita ou 0,2%.

Na Tabela 8 é apresentada a condição dos municípios da RMRP em relação ao Programa Construindo Cidades Resilientes (CCR) e aos dispêndios em Defesa Civil.

Por fim, no tocante à adesão dos municípios da RMRP ao Programa Construindo Cidades Resilientes (CCR), de um total de 19 municípios aderidos ao mesmo, os resultados da presente pesquisa apontaram que apenas nove deles efetuaram dispêndios em Defesa Civil no período 2016-2020, representando 26,5% do total da RMRP e 81,8% dos municípios que efetuaram dispêndios em Defesa Civil. No caso de municípios não aderidos ao Programa CCR e com dispêndios em Defesa Civil, tem-se dois, ou 5,9% do total de municípios da RMRP e 18,2% dos municípios que efetuaram dispêndios em Defesa Civil. Por fim, municípios não aderidos e sem dispêndios em Defesa Civil, tem-se 13, ou 38,2% do total de municípios da RMRP.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo evidenciou que 11 (ou 32,4%), de um total de 34 municípios que integram a Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), efetuaram dispêndios em Defesa Civil no período compreendido

Nível de Agregação	Dispêndio 2016-2020			
	Total (US\$)	Part. Rel. s/ Geral (%)	Per Capita (US\$)	Part. Rel. s/ Geral (%)
Total Geral	4.949.359.110	100	117.996,00	100
Educação	1.521.687.752	30,7	37.871,41	32,1
Saúde	1.484.643.106	30,0	33.485,64	28,4
Orden. Territorial	47.952	0,001	2,07	0,002
Defesa Civil	11.501.358	0,2	201,34	0,2

Nota: A função Educação é composta pelas seguintes subfunções: Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Profissional, Ensino Superior, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Básica; e a função Saúde por: Atenção Básica, Assistência Hospitalar e Ambulatorial, Suporte Profilático e Terapêutico, Vigilância Sanitária, Vigilância Epidemiológica e Alimentação e Nutrição.

Tabela 7: Dispêndios (US\$) efetuados pelos municípios da RMRP (2016-2020), segundo áreas de governo selecionadas

Fonte: Elaboração própria.

Condição dos Municípios da RMRP	Total	% RMRP
Aderidos ao Programa CCR	19	55,9
Aderidos ao Programa CCR com dispêndio em Defesa Civil	9	26,5
Não aderidos ao Programa CCR com dispêndio em Defesa Civil	2	5,9
Não aderidos ao Programa CCR sem dispêndio em Defesa Civil	13	38,2

Nota: listagem de municípios paulistas aderidos ao Programa CCR atualizada em 08 fev. 2021.

Tabela 8: Condição dos Municípios da RMRP em relação ao Programa Construindo Cidades Resilientes (CCR) e aos dispêndios em Defesa Civil

Fonte: Elaboração própria a partir de São Paulo (2021).

entre 2016 e 2020. Já, em Ordenamento Territorial, apenas um município efetuou dispêndios no período em referência – sendo que esse também efetuou dispêndios em Defesa Civil. Constatou-se, ademais, que os dispêndios não estão homogeneamente distribuídos entre os 11 municípios, sendo que três deles responderam por 59,5% do total dos dispêndios em Defesa Civil. Com efeito, chama atenção o número relativamente modesto de municípios com dispêndios em Defesa Civil e, ainda menor, em Ordenamento Territorial. Por oportuno, cabe ressaltar que não há um padrão ideal ou esperado no valor dos dispêndios a ser efetuado nas subfunções analisadas. Com efeito, o montante de recursos a ser destinado depende exclusivamente da realidade e das condições objetivas de cada município.

Outrossim, observou-se que, em alguns casos, o perfil das despesas efetuadas parece não apresentar, necessariamente, aderência ao significado e conteúdo das subfunções às quais estão associadas. Por exemplo, no caso de Defesa Civil, tem-se um pequeno município da RMRP que efetuou dispêndios em itens como “colete balístico”, “escudo antitumulto”, “revólver calibre 38”, “pistola calibre 40” e “espingarda calibre 12”. Diante dessa evidência, infere-se que a classificação orçamentária utilizada para apropriação das despesas orçamentárias parece não condizer com as referidas subfunções. Com efeito, é plausível considerar a possibilidade de haver um subdimen-

sionamento no valor dos dispêndios, ocasionado pela classificação incorreta da despesa em subfunção de governo diversa, gerando distorções na análise. Por outro lado, os dispêndios identificados pelo presente estudo podem estar superdimensionados pelas mesmas razões expostas. Ainda que se reconheça essas possibilidades, a verificação de tal ocorrência extrapola o escopo do presente trabalho. Contudo, essa tarefa poderá induzir a realização de futuras pesquisas, a serem metodologicamente desenhadas para enfrentar tal desafio. Nesse sentido, como sugestão adicional para estudos futuros, estão a identificação e a análise das cartas de suscetibilidades e geotécnicas dos municípios, a fim de aferir suas reais condições e necessidades em termos aportes em Ordenamento Territorial e Defesa Civil. Não obstante, para uma análise mais abrangente da vulnerabilidade dos municípios é preciso verificar, ainda, a existência de riscos tecnológicos, decorrentes exclusivamente da ação humana, associados ou não com os riscos naturais. Outra indicação para estudos futuros diz respeito à comparação dos dispêndios dos municípios da RMRP em Ordenamento Territorial e Defesa Civil com demais municípios do estado de São Paulo e de outras regiões metropolitanas. Outro tema relevante diz respeito ao futuro PDUI da RMRP e sua relação com ambas as subfunções de governo e também com o tema gestão de riscos e desastres.

Ainda que preliminar e simplificado passível de ajustes e aperfeiçoamentos, o procedimento utilizado se mostrou capaz de identificar e mensurar a destinação de recursos financeiros, no período 2016-2020, por parte dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) em Ordenamento Territorial e Defesa Civil. Espera-se que o presente trabalho possa contribuir para apontar aspectos relevantes, tanto para pesquisadores da temática quanto para gestores públicos, bem como lacunas, potencialidades ou fragilidades – para o aperfeiçoamento da governança e para a tomada de decisões em âmbito regional, não apenas para o caso da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), mas também de outras regiões metropolitanas brasileiras, bem como inspirar a realização de outras pesquisas correlatas ao tema

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 12 set. 2020.

BRASIL. Decreto n. 7.257, de 4 de agosto de 2010.

Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo, Brasília, DF, 6 ago. 2010. Seção I, p. 1. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7257.htm. Acesso em 29 nov. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 out.. 2016a. Seção 1, p. 1. Disponível em: https://www.in.gov.br/material/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21293488/do1-2016-10-31-decreto-n-8-892-de-27-de-outubro-de-2016-21293421. Acesso em 30 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC [...]. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 abr. 2012. Seção I, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jan. 2015. Seção 1, p. 2. Disponível em: http://www.imprensa nacional.gov.br/material/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30169311/do1-2015-01-13-lei-no-13-089-de-12-de-janeiro-de-2015-30169307. Acesso em 11 dez. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Ordenamento territorial**. 2020. Disponível em: https://www.mma.gov.br/biomas/mataatl%C3%A2ntica_emdesenvolvimento/ordenamento-territorial. Acesso em 29 nov. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano nacional de adaptação à mudança do clima**. Estratégia de gestão de risco de desastres. estratégias setoriais e temáticas. Brasília: MMA, 2016b. 295 p. v.2. Disponível em https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80182/LIVRO_PNA_Plano%20Nacional_V2_copy_copy.pdf. Acesso em 29 nov. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍ-

- PIOS (CNM). **Proteção e defesa civil**. Gestão municipal de riscos de desastres. Brasília, DF: CNM, 2019, 50 p. Disponível em: <https://cnm.org.br/biblioteca/exibe/3473>. Acesso em 07 ago. 2021.
- ESTRATÉGIA ODS. 2019. Disponível em: <http://www.estrategiaods.org.br/estrategia-ods/>. Acesso em: 05 maio 2021.
- FARIA BRASIL, L. Por um direito do ordenamento territorial: elementos preliminares para um modelo integrado de direito urbano-ambiental. **Doutrina**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Brasília, n. 52, p. 78-88, fev./mar. 2014. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/artigos/por_um_direito_ordem_territorial.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 2030**. 2018. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/sobre/>. Acesso em: 30 mar. 2021.
- SÃO PAULO (Estado). **Defesa Civil**. Quadro de adesões no Brasil. 2021. Disponível em: <http://www.defesacivil.sp.gov.br/cidades-resilientes/>. Acesso em: 02 dez. 2021.
- SÃO PAULO (Estado). Lei complementar nº 1.290, de 06 de julho de 2016. Cria a Região Metropolitana de Ribeirão Preto e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 7 jul. 2016. Seção 1, p. 1. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2016/executivo%2520secao%2520i/julho/07/pag_0001_2E2EUM1D9O9STe05PO83P43O3SP.pdf&pagina=1&data=07/07/2016&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100001. Acesso em: 25 ago. 2020.
- SULAIMAN, S. N.; NOGUEIRA, F. R.; CARVALHO, C. S.; COUTINHO, S. M. V.; LEITE, M. A. B.; MOURA, R. B. Da teoria à prática. Como evoluíram as visões e as aplicações sobre a gestão de riscos e desastres. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. **GRID+10**. Caderno técnico de gestão integrada de riscos e desastres. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021. p. 10-27. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/Caderno_GIRD10_.pdf. ■