



Alesi Teixeira Mendes

Engenheiro do FGV IBRE,
pesquisador do Ipea



Prevenir ou reconstruir? O padrão do gasto federal em defesa civil no Brasil

A intensificação de eventos extremos e a crescente exposição urbana recolocaram os desastres no centro do debate sobre sustentabilidade fiscal. O que antes era tratado como ocorrência episódica passou a configurar risco recorrente, com impacto direto sobre a trajetória das finanças públicas. Nesse contexto, a escolha entre investir preventivamente ou arcar com custos crescentes de resposta e reconstrução se tornou um dilema central da política fiscal.

A literatura econômica indica que estratégias baseadas predominantemente na resposta emergencial apresentam limites do ponto de vista orçamentário e institucional. Investimentos *ex ante* reduzem passivos contingentes e atenuam a volatilidade fiscal associada a eventos extremos. Evidências internacionais apontam que medidas de adaptação e mitigação apresentam benefícios econômicos superiores aos custos iniciais de implementação.^{1,2} Ainda assim, governos tendem a priorizar despesas *ex post*, fenômeno associado à incerteza, restrições fiscais e incentivos políticos de curto prazo.³⁻⁵

Segundo estimativas da Confederação Nacional dos Municípios, no Brasil, as perdas econômicas de

correntes de desastres superaram R\$ 730 bilhões entre janeiro de 2013 e dezembro de 2024.⁶ Apesar dessa magnitude, a execução orçamentária federal se concentrou majoritariamente em ações de resposta e reconstrução, com retração real dos recursos destinados à prevenção ao longo da última década.

O viés reativo na alocação de recursos

Dados do painel de informações sobre recursos orçamentários da União relacionados à defesa civil, administrado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), evidenciam a predominância da lógica reativa (ver gráfico 1).

No acumulado do período, foram destinados aproximadamente R\$ 30,4 bilhões, em valores deflacionados pelo IPCA, para ações de resposta e reconstrução, frente a R\$ 11,3 bilhões aplicados em prevenção. Em termos agregados, os recursos voltados à resposta superaram os investimentos preventivos em quase três vezes.

Essa diferença se repete ao longo da série. Em praticamente todos os anos, a despesa com resposta superou a prevenção. Os anos de 2023 e 2024 ilustram esse padrão de forma

mais intensa: em 2023, os recursos para resposta (R\$ 1,45 bilhão) foram cerca de 12 vezes superiores aos investimentos preventivos (R\$ 113 milhões); em 2024, a razão manteve-se próxima de 12 para 1, com R\$ 4,85 bilhões destinados à resposta frente a R\$ 399 milhões à prevenção.

Esses picos coincidem com desastres de grande magnitude na Região Sul, especialmente no Rio Grande do Sul. Embora possam ser interpretados como eventos excepcionais, sua recorrência recente sugere que choques dessa natureza passaram a integrar o padrão de risco enfrentado pelo país.

Do ponto de vista fiscal, esse comportamento sugere elevada volatilidade orçamentária. A expansão abrupta da despesa após a materialização do dano reforça o caráter procíclico do gasto público na área, enquanto os investimentos preventivos permane-

cem instáveis. Essa oscilação dificulta a consolidação de estratégias estruturais de redução de risco.

A destinação dos recursos

As ações de resposta e recuperação se concentram em rubricas de assistência emergencial (ver tabela 1), acionadas após o reconhecimento formal de situação de emergência ou calamidade pública. Essas ações apoiam operações de busca e salvamento, assistência humanitária e logística de resposta. Cumprindo função social relevante, tais despesas mitigam impactos imediatos, mas não reduzem estruturalmente a exposição ao risco.

No campo preventivo, observa-se direcionamento mais concentrado. A principal ação foi o “Apoio a sistemas de drenagem urbana sustentáveis e de manejo de águas pluviais”, que acu-

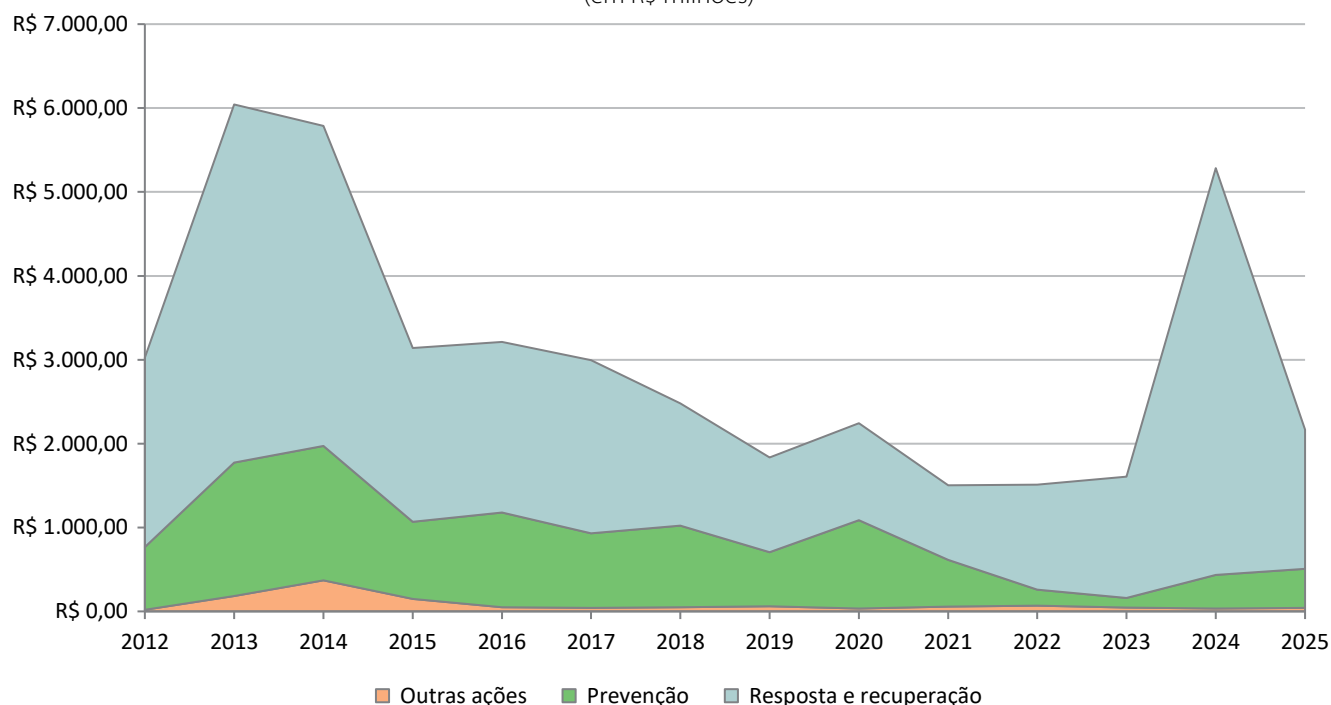
mulou R\$ 6,46 bilhões no período, representando mais da metade dos recursos das principais ações preventivas (ver tabela 2). Além disso, três das cinco ações com maior volume de recursos envolvem gestão de águas pluviais, controle de cheias e contenção de inundações.

Essa concentração indica prioridade em intervenções voltadas à redução de riscos hidrológicos urbanos. A ênfase em Sistemas de Drenagem Urbana Sustentáveis (SuDS) reflete alinhamento com abordagens de gestão integrada das águas pluviais, baseadas na combinação de infraestrutura verde, soluções baseadas na natureza e articulação entre políticas de saneamento, recursos hídricos e uso do solo.

O Brasil dispõe de marcos legais que permitem orientar investimentos nessa direção. O desafio reside na

Gráfico 1: Execução orçamentária federal em ações de defesa civil entre 2012 e 2025

(em R\$ milhões)



Fonte: Painel de Recursos para Gestão de Riscos e de Desastres do TCU..

Tabela 1. Ações orçamentárias de resposta e recuperação que mais receberam recursos

Ações orçamentárias	Total (em R\$ milhões)
Ações de defesa civil	R\$ 23.214,01
Auxílio emergencial financeiro	R\$ 3.785,69
Apoio financeiro destinado às famílias desalojadas ou desabrigadas devido aos eventos climáticos ocorridos no estado do Rio Grande do Sul	R\$ 2.383,21
Cooperação em ações de defesa civil	R\$ 689,97
Equalização de taxas de juros nas operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica	R\$ 404,60

Tabela 2. Ações orçamentárias de prevenção que mais receberam recursos

Ações orçamentárias	Total (em R\$ milhões)
Apoio a sistemas de drenagem urbana sustentáveis e de manejo de águas pluviais	R\$ 6.457,73
Apoio à prevenção e erradicação de riscos em assentamentos precários	R\$ 1.945,62
Apoio a obras preventivas de desastres	R\$ 1.253,09
Realização de projetos e obras para contenção ou amortecimento de cheias e inundações e para contenção de erosões marinhas e fluviais	R\$ 699,37
Apoio a sistemas de drenagem urbana sustentável e de manejo de águas pluviais em municípios críticos sujeitos a eventos recorrentes de inundações, enxurradas e alagamentos	R\$ 442,16

Fonte: Painel de Recursos para Gestão de Riscos e de Desastres do TCU..

consolidação de financiamento estável e de longo prazo que permita ampliar a escala dessas intervenções.

A execução orçamentária federal em defesa civil permanece orientada pela emergência. Embora indispensáveis para a proteção social imediata, as despesas reativas não reduzem o passivo fiscal associado à recorrência de eventos extremos. A manutenção desse padrão amplia a volatilidade das contas públicas e limita a capacidade de planejamento intertemporal.

Os dados, contudo, revelam um eixo promissor na agenda preventiva: o direcionamento de recursos para manejo sustentável das águas pluviais e drenagem urbana. O fortalecimento dessas ações, com maior previsibilidade orçamentária e integração às políticas urbanas e ambientais, pode

contribuir para reduzir danos futuros e conferir maior racionalidade fiscal à gestão do risco climático. 

REFERÊNCIAS

1. Brandon, C.; Kratzer, B.; Aggarwal, A.; Heubbaum, H. *Strengthening the investment case for climate adaptation: A triple dividend approach*. World Resources Institute. 2025. Disponível em: <https://go.fgv.br/525oCLD1xcS>.

2. UNDRR. *Global assessment report on disaster risk reduction 2025: Resilience pays: financing and investing for our future*. United Nations Publications. 2025.

3. Garrett, T. A.; Sobel, R. S. The political economy of FEMA disaster payments. *Economic Inquiry*, v. 41,

n. 3, p. 496-509, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ei/cbg023>.

4. Healy, A.; Malhotra, N. Myopic voters and natural disaster policy. *American Political Science Review*, v. 103, n. 3, p. 387-406, 2009. Disponível em: <https://go.fgv.br/0Us5OHwT0e5>.

5. Ishiwatari, M.; Surjan, A. Good enough today is not enough tomorrow: Challenges of increasing investments in disaster risk reduction and climate change adaptation. *Progress in Disaster Science*, 1, 100007, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2019.100007>.

6. CNM. *Panorama dos desastres no Brasil – 2013 a 2024*. CNM, 2025.