

Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP)

Informe nacional Brasil

Sergio Lacambra
Tsuneki Hori
Ivonne Jaimes
Rolando Durán
Ana María Torres
Ernesto Visconti
Débora Noal

División de Medio Ambiente,
Desarrollo Rural y
Administración de Riesgos por
Desastres (CSD/RND)

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-1344

Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP)

Informe nacional Brasil

Sergio Lacambra
Tsuneki Hori
Ivonne Jaimes
Rolando Durán
Ana María Torres
Ernesto Visconti
Débora Noal

Diciembre 2017

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres
(iGOPP): Informe nacional: Brasil / Sergio Lacambra, Hori Tsuneki, Ivonne Jaimes,
Rolando Durán, Ana María Torres, Ernesto Visconti, Débora Noal.
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1344)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Natural disasters-Government policy-Brazil. 2. Emergency management-
Government policy-Brazil. 3. Environmental risk assessment-Government policy-Brazil.
I. Lacambra, Sergio. II. Tsuneki, Hori. III. Jaimes, Ivonne. IV. Durán, Rolando. V.
Torres, Ana María. VI. Visconti, Ernesto. VII. Noal, Débora. VIII. Banco
Interamericano de Desarrollo. División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y
Administración de Riesgos por Desastres. IX. Serie.

IDB-TN-1344

JEL code: Q54

Palabras Claves:

Índice, Políticas Publicas, Protección Financiera, Gestión de Riesgos, iGOPP, Brasil.

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Sergio Lacambra, slacambra@iadb.org

Este documento fue preparado por:

Los especialistas del BID en Gestión del Riesgo: Sergio Lacambra (Jefe de Equipo), Ginés Suárez y Tsuneki Hori.

Los consultores externos en Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático: Luis Rolando Durán, Ana María Torres, Débora Noal y Catalina Esquivel.

Para cuestiones normativas y de revisión de indicadores desde el punto de vista legal, se contó con la asesoría del abogado especializado en marcos legales para la Gestión del Riesgo: Ernesto Visconti.

El desarrollo y publicación de este documento fue financiado por medio de la Cooperación Técnica Regional RG-T2064, financiada por el Fondo Multidonante de Prevención de Desastres con contribuciones de Canadá, España, Japón y Corea.

Tabla de contenidos

RESUMEN EJECUTIVO:	5
I. INTRODUCCIÓN:	15
II. MARCO INSTITUCIONAL:	20
III. APLICACIÓN POR COMPONENTE:	25
MARCO GENERAL DE GOVERNABILIDAD PARA LA GRD (MG):	27
IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO (IR):	36
REDUCCIÓN DEL RIESGO (RR)	41
PREPARACIÓN DE LA RESPUESTA (PR):	47
PLANIFICACIÓN DE LA RECUPERACIÓN (RC).....	55
PROTECCIÓN FINANCIERA (PF):	58
IV. CONCLUSIONES:	66
V. RECOMENDACIONES:	69
ANEXO: CITAS TEXTUALES DE LA NORMATIVIDAD EN PORTUGUÉS	74

Tabla de gráficos

GRÁFICO 1. COMPONENTES DE REFORMA EN POLÍTICA PÚBLICA EN GRD SEGÚN EL IGOPP. BRASIL (2016).....	26
GRÁFICO 2. FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA SEGÚN IGOPP. BRASIL (2016).....	27
GRÁFICO 3. MARCO GENERAL DE GOVERNABILIDAD PARA LA GRD POR FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA. BRASIL (2016).....	28
GRÁFICO 4. IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO PARA LA GRD POR FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA. BRASIL (2016).....	37
GRÁFICO 5. REDUCCIÓN DEL RIESGO PARA LA GRD POR FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA. BRASIL (2016)	42
GRÁFICO 6. PREPARACIÓN DE LA RESPUESTA PARA LA GRD POR FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA. BRASIL (2016).....	48
GRÁFICO 7. PLANIFICACIÓN DE LA RESPUESTA PARA LA GRD POR FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA. BRASIL (2016).....	56
GRÁFICO 8. PROTECCIÓN FINANCIERA PARA LA GRD POR FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA. BRASIL (2016)	59

Tabla de cuadros

CUADRO 1. SISTEMA DE CLASIFICACIÓN IGOPP	18
CUADRO 2. COMPONENTES DE REFORMA EN POLÍTICA PÚBLICA EN GRD SEGÚN EL IGOPP. BRASIL (2016).....	19
CUADRO 3. COMPONENTES DE REFORMA EN POLÍTICA PÚBLICA EN GRD SEGÚN EL IGOPP. BRASIL (2016).....	26
CUADRO 4. FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA SEGÚN IGOPP. BRASIL (2016).....	27
CUADRO 5. MARCO GENERAL DE GOBERNABILIDAD PARA LA GRD POR FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA. BRASIL (2016).....	28
CUADRO 6. IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO PARA LA GRD POR FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA. BRASIL (2016).....	36
CUADRO 7. REDUCCIÓN DEL RIESGO PARA LA GRD POR FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA. BRASIL (2016)	41
CUADRO 8. PREPARACIÓN DE LA RESPUESTA PARA LA GRD POR FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA. BRASIL (2016).....	47
CUADRO 9. PLANIFICACIÓN DE LA RESPUESTA PARA LA GRD POR FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA. BRASIL (2016).....	55
CUADRO 10. PROTECCIÓN FINANCIERA PARA LA GRD POR FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA. BRASIL (2016).....	59

Tabla de figuras

FIGURA 1. ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE INTEGRACIÓN NACIONAL, INCLUYENDO LA SEDEC, BRASIL.....	23
FIGURA 2:ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA SECRETARÍA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL - BRASIL	24

Siglas

ANA	Agencia Nacional del Agua (Agência Nacional de Água)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CONPDEC	Consejo Nacional de Protección y Defensa Civil (Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil)
CPDC	Tarjeta de Pago de la Defensa Civil (Cartão de Pagamento de Defesa Civil)
DIRDN	Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturais
FUNCAP	Fondo especial para Calamidades Públicas (Fundo Especial para Calamidades Públicas)
FUSSESPEI	Fondo Social de Solidaridad del Estado de San Pablo (Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo)
GEACAP	Grupo Especial para Asuntos de Calamidades Públicas (Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas)
GFDRR	Facilidad Global para la Reducción de Desastres y la Recuperación
GRD	Gestión del Riesgo de Desastre
iGOPP	Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgos de Desastres
IPAC	Inversión Pública y Adaptación al Cambio Climático
IR	Identificación de Riesgo
MG	Marco General de la Gobernabilidad
PF	Protección Financiera
PMP	Pérdidas Máximas Probables
PNDC	Política Nacional de Defensa Civil (Política Nacional de Defesa Civil)
PNMC	Política Nacional sobre el Cambio Climático (Política Nacional sobre Cambio Climático)
PPA	Plano Plurianual
PR	Preparación para la Respuesta
RC	Planificación de la Recuperación
RR	Reducción de Riesgo
SEDEC	Secretaría Nacional de Protección y Defensa Civil (Secretaría Nacional de Proteção e Defesa Civil)
SINPDEC	Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil (Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil)
ZEE	Zonificación Ecológica-Económica

Resumen ejecutivo:

Para el análisis del marco institucional para la gestión del riesgo en Brasil, es importante iniciar con el hecho de que se trata de una república federal, con altos niveles de autonomía política y administrativa a nivel de los Estados y Municipios que lo componen. Además, Brasil es el país de mayor tamaño en América Latina, con casi seis mil municipios.

De esta manera, la estructura organizativa y funcional para la gestión del riesgo está marcada completamente por la distribución de roles y competencias en el nivel territorial, donde el nivel federal tiene reducidas funciones ejecutivas y operacionales, las cuales se encuentran en los niveles sub-siguientes de gestión de su territorio (Estado y Municipio). Sin embargo, para los efectos del iGOPP, al no tratarse de un indicador de medición de desempeño e implementación, estos factores son fundamentales, pero no necesariamente determinantes, ya que el papel de establecimiento de políticas comunes sigue siendo responsabilidad del nivel central.

En términos de la gestión del riesgo, los aspectos de preparación y respuesta a los desastres, inicialmente, y más adelante de prevención, han sido asumidos por estructuras institucionales que han cambiado con el tiempo, manteniendo como línea común la Defensa Civil. La estructura actual de protección y defensa civil fue constituida legalmente por la ley N° 12.608 de 10 de abril de 2012, y está organizada bajo el Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil (*Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC*)¹. El Sistema está compuesto por un conjunto de órganos multisectoriales, en todo el territorio nacional.

La *Secretaría Nacional de Protección y Defensa Civil (SEDEC)*, es el órgano responsable de coordinar las acciones de protección y defensa civil en todo el territorio y en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. En el enfoque de trabajo del SINPDEC todos sus órganos, a todos los niveles, tienen atribuciones específicas para la gestión del riesgo, pero la escala municipal tiene una mayor relevancia en lo que respecta a la implementación concreta de las acciones. Esta estructura de gobierno tiene la responsabilidad de reducir el riesgo en su jurisdicción, así como de atender las situaciones de desastre y emergencia que se presenten.

¹ En adelante, los nombres de las instituciones se pondrán en español. Los nombres oficiales en portugués se encuentran en el listado de acrónimos al inicio del documento

Según la Secretaría Nacional, los desastres más recurrentes en el país son las inundaciones, y en la región noreste la sequía. Adjunto a ello, los desastres tecnológicos han venido aumentando debido al crecimiento urbano desordenado, entre otras causas.

Precisamente, después de las fuertes lluvias que impactaron la región sureste y la sequía en el noreste entre los años 1966 y 1967, fue creado el Ministerio del Interior (1967), con la finalidad de asistir a las poblaciones impactadas por este tipo de calamidad pública. Además del Ministerio, también fue creado el Fondo especial para calamidades públicas (FUNCAP) y el Grupo especial para asuntos de calamidades públicas (GEACAP), que daría pie más adelante a la creación de la Secretaría Nacional de Defensa Civil (SEDEC).

Más adelante, a través del Decreto N° 97.274, de 16 de diciembre de 1988, que organizó por primera vez el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINDEC), se agregaron las funciones de prevención y mitigación.

A partir del año 2012, Brasil viene experimentando un cambio en la dirección de la gestión de riesgo. Las tendencias internacionales y nacionales le llevaron a establecer y consolidar un enfoque basado en la anticipación y la prevención. La ley N° 12.608 de 2012, consolidó el enfoque y le dio cobertura jurídica del más alto nivel.

Resultados generales del iGOPP

Los resultados de la aplicación del Índice de gobernabilidad y políticas públicas en gestión del riesgo (iGOPP) en Brasil muestra un nivel de cumplimiento de **34.11%** de los indicadores, lo que ubica al país en el rango “**incipiente**” dentro de la clasificación que ha sido establecida para el iGOPP.

Los resultados por “Componentes de reforma de política pública para la GRD”, revelan que el país tiene mayores avances en los aspectos enfocados al “Marco general de gobernabilidad para la GRD”, con un 59% de los indicadores cumplidos. Esto coloca el componente en el rango “apreciable”. En segundo lugar y en el mismo rango “Apreciable” se encuentra el componente “Preparativos de la respuesta” con un nivel de alcance de 43%.

El componente de “Reducción de riesgo” alcanza un 37% para el rango “incipiente” e “Identificación y conocimiento del riesgo” con un 29%, se encuentra también en el rango “incipiente”. La “Planificación de la recuperación post-desastre” alcanza un 22% de los

indicadores y “Protección financiera” un 15%, lo que les ubica en los rangos “incipiente” y “bajo”, respectivamente.

En cuanto a las fases de la política pública, muestra un comportamiento constante dentro de la categorización de “incipiente”, únicamente este comportamiento varía con las fases de “Definición de responsabilidades territoriales” y “Coordinación y articulación central de la política” con un 43% y 42%, respectivamente, ambas en el rango “apreciable”.

Cuadro 3. Componentes de reforma en política pública en GRD según el iGOPP. Brasil (2016)

1	Marco general	59%
2	Identificación y conocimiento del riesgo	29%
3	Reducción de riesgo	37%
4	Preparativos de la respuesta	43%
5	Planificación de la recuperación post - desastre	22%
6	Protección financiera	15%

Cuadro 4. Fases de la política pública según iGOPP. Brasil (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	42%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	23%
3	Definición de responsabilidades territoriales	43%
4	Evidencias de progreso en la implementación	26%
5	Control, rendición de cuentas y participación	35%

Conclusiones:

Sobre la base de lo observado se presentan las siguientes conclusiones:

1. La República Federativa de Brasil cuenta con una norma que regula la gestión del riesgo: La ley Nº 12.608 de 2012ⁱ que instituye la política nacional la Política nacional de protección y defensa civil². Esta ley establece un marco general comprehensivo

² Los nombres y citas textuales de las normas se han traducido al español (traducción no oficial). Los textos en idioma original se encuentran al en notas al final del documento referidas con superíndices literales (i, ii, iii...). Os nomes e citações de normas

para la gestión del riesgo, razón por la cual se cumplen muchos de los indicadores que buscan condiciones en la normatividad especializada en el tema. La definición de responsabilidades para todos los niveles de gobierno, así como de instrumentos de implementación son elementos clave incluidos en la norma.

2. Sin embargo, el alcance de los indicadores en el Marco general (59%) y en las fases relacionadas con articulación central de la política (42%) y la definición de responsabilidades sectoriales (23%) y territoriales (43%) muestran un proceso aún parcial de transición entre el enfoque de protección y defensa civil y el de gestión de riesgo.
3. La estructura federal del país es una característica determinante en la forma como se constituye el Sistema Nacional, dada la autonomía de municipios y estados, frente a las responsabilidades y competencias de la Unión.
4. Dada la dimensión geográfica de Brasil y su estructura político-administrativa, la gestión del riesgo en general, y en particular la protección financiera del riesgo de desastres debe contemplar las condiciones de riesgo de los diferentes sectores y de los niveles federal, estatal y municipal.
5. Un aspecto que podría subsanar vacíos de normativa, que no necesariamente requieren la fuerza de ley, es el Plan Nacional de Gestión de Riesgo, cuya elaboración es establecida en la norma general. Varios aspectos relativos a la preparación de la respuesta y a la planificación de la recuperación ex-post, podrían ser incorporados en este instrumento. Sin embargo, este plan fue elaborado en 2012 y estuvo vigente hasta el año 2014.
6. Un factor importante de resaltar es la incorporación de la gestión del riesgo en el instrumento nacional de planificación (Plan Plurianual – PPA), así como de la adaptación al cambio climático. Esto muestra un compromiso claro a nivel de políticas de desarrollo y puede abrir oportunidades para consolidar condiciones normativas en el tema, principalmente en la orientación que esto brindaría para políticas sectoriales.

foram traduzidos para o espanhol (tradução não oficial). Os textos em língua original são apresentados ao final do documento como endnotes literais (i, ii, iii...).

7. A nivel de integración con políticas multisectoriales, el país cuenta con avances, sobre todo con la incorporación de la gestión del riesgo en el Plan de Adaptación al Cambio Climático y en la Política Nacional de Recursos Hídricos. De igual forma, la norma que regula la política urbana establece competencias en reducción del riesgo para las unidades de gestión territorial (municipios) y define la zonificación de amenazas como un factor a considerar en los permisos de uso del suelo.
8. La inexistencia de responsabilidades expresas del Ministerio de Hacienda en la elaboración de una estrategia de protección financiera constituye una limitación importante en el abordaje de este componente de la gestión del riesgo.
9. Un vacío importante, identificado con la aplicación del iGOPP es la ausencia de responsabilidades institucionales en identificación del riesgo, en particular de un actor responsable de brindar asistencia técnica y lineamientos a los niveles territoriales. Dado que el componente de identificación de riesgo es la base principal para la implementación adecuada de los otros componentes, este factor es altamente sensible.
10. La fase de “Definición de responsabilidades sectoriales” presenta un nivel reducido de cumplimiento en todos los componentes, puesto que en ningún caso supera el 33%. Si bien la norma general de gestión de riesgo establece un marco de responsabilidades para todos los niveles de gobierno, estas responsabilidades no se reflejan dentro las normas que establecen las propias competencias sectoriales. Este es un faltante sensible, puesto que la forma en que se establecen estas responsabilidades en la ley N.º 12.608 de 2012, no parece ser suficientemente vinculante para los sectores, sobre todo en lo que respecta a los procesos de planificación y presupuesto.
11. Se observaron niveles muy bajos de cumplimiento en “Planificación de la recuperación post-desastre” y en “Protección financiera” con 22% y 15% respectivamente. Esta situación es coincidente con el promedio de América Latina y el Caribe.
12. Si bien la “Preparación para la respuesta” es el componente con mayor desarrollo histórico en el país, se observó que el nivel alcanzado (43%) no es el más alto, puesto que es superado por el Marco General (59%). La normatividad de gestión del riesgo establece claramente las responsabilidades en este componente para los diferentes actores del sistema nacional. Sin embargo, al tratarse de una República Federal es

importante considerar que el impacto de este indicador es relativo, dada la escala de aplicación. Por ejemplo, la obligatoriedad de elaborar planes de emergencia a nivel nacional es una condición cumplida, pero esto no necesariamente alcanza a los estados y municipios, que tienen autonomía sectorial y territorial.

13. Un ejemplo de avances en implementación de estrategias de gestión financiera del riesgo de desastres lo constituye la estrategia de aseguramiento del sector agrícola.
14. A nivel de control de la política pública en gestión del riesgo se observa un cumplimiento de indicadores del 34% para todos los componentes. Si bien el nivel general de cumplimiento es bajo, es importante resaltar la existencia de mecanismos de participación de la población e información a la ciudadanía en los componentes del Marco general, Preparación de la respuesta y Planificación de la recuperación, así como mencionar que hay experiencia de participación del Sistema Nacional de Control en los componentes de Reducción del Riesgo y en la Planificación de la recuperación.

Recomendaciones:

Sobre la base de lo observado se presentan las siguientes recomendaciones:

Marco general de gobernabilidad para la GRD (MG)

En el corto plazo

1. Promover que la Secretaría Nacional de Defensa y Protección Civil implemente las acciones necesarias para que las funciones de protección y defensa civil sean tipificadas y formalizadas como categoría laboral específica dentro del régimen de carrera profesional vigente en el país, para los diferentes niveles de gobierno.
2. Promover la adopción o reforma de normativa para incluir criterios de gestión de riesgo en los estudios de impacto ambiental.
3. Promover normatividad que haga obligatoria la adopción de una estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres, con la identificación explícita de las entidades responsables.
4. Reglamentar el Fondo Nacional para Calamidades Públicas, Protección y Defensa Civil (FUNCAP), con el fin de hacerlo operativo.

5. Promover reformas normativas para que la gestión del riesgo de desastres sea objeto de control por parte de las entidades de control.

En el mediano plazo

6. Promover una reforma normativa que establezca una instancia de alto nivel político, a nivel ministerial o superior, como responsable de coordinación de los instrumentos de la GRD.
7. Promover la habilitación de fondos de desarrollo para que puedan asignar recursos tanto a actividades ex ante de gestión del riesgo de desastres, como a actividades de manejo de desastres.
8. Promover incentivos presupuestales para que los distintos sectores (ministerios) implementen acciones en gestión del riesgo de desastres en los diferentes niveles de gobierno.

Identificación del riesgo (IR)

En el corto plazo

9. Promover normatividad que designe un actor nacional responsable de brindar asistencia técnica y lineamientos a niveles territoriales y sectoriales para el análisis del riesgo de desastres y de cambio climático. Este actor nacional debería establecer criterios de calidad en estos procesos, así como definir cuáles son las edificaciones esenciales y la infraestructura crítica del país, expuesta a las amenazas.
10. Dar seguimiento a los procesos de reforma de la normatividad sectorial, a fin de que en éstos se incluya la definición de responsabilidades en la identificación del riesgo.
11. Incluir la obligatoriedad de zonificar amenazas en la normativa territorial.
12. Promover la adopción de normatividad en el sector educación para que la gestión del riesgo y el cambio climático sean parte de programas curriculares, al menos hasta nivel de enseñanza media.
13. Promover reformas normativas en la prestación de servicios públicos, de forma que éstas incluyan la responsabilidad de realizar la identificación del riesgo de estos servicios.
14. Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de identificación del riesgo de desastres que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales.

15. Promover que el sistema nacional de control realice evaluaciones sobre la disponibilidad pública de información sobre riesgo.

En el mediano plazo

16. Promover que la normatividad nacional de gestión del riesgo de desastres establezca que las empresas prestadoras de servicios públicos sean responsables de realizar el análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus operaciones.
17. Promover la existencia de normatividad que designe un actor nacional responsable de definir la escala o resolución en que se debe realizar el análisis de riesgo para los diferentes niveles de gobierno.

Reducción de riesgos (RR)

En el corto plazo

18. Promover que exista al menos una normativa nacional que obligue a las entidades públicas a reducir la vulnerabilidad de edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica a través de medidas de reforzamiento o sustitución.
19. Promover la existencia de normativa que establezca la obligatoriedad de incorporar medidas de reducción del riesgo de desastre durante la fase de construcción en proyectos de infraestructura pública y privada.
20. Promover que los sectores asignen recursos a actividades de reducción del riesgo de desastres que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales.
21. Promover la adopción de regulaciones y sanciones en relación con el cumplimiento de normativas sobre diseño, construcción y localización de infraestructura.

En el mediano plazo

22. Promover reformas normativas que establezcan la articulación de competencias para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático.
23. Aprovechar procesos de reforma de la normatividad de los sectores, de manera que se incluya explícitamente el mandato de realizar acciones para la reducción del riesgo de desastres.
24. Promover que la normatividad nacional de gestión del riesgo de desastres establezca que las empresas prestadoras de servicios públicos sean responsables de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus operaciones.

25. Promover que exista una normativa que ordene realizar análisis de riesgo de desastres en todas las fases de inversión pública. Así mismo, promover legislación que obligue a considerar estudios de cambio climático dentro de los requerimientos para aprobar inversiones públicas.
26. Promover que el ente nacional de control establezca mecanismos de evaluación sobre el cumplimiento de acciones en reducción del riesgo de desastres.
27. Promover que la Corte de cuentas realice evaluaciones de aplicación de medidas de reducción de riesgo durante la fase de construcción de proyectos.

Preparación de la respuesta (PR)

En el corto plazo

28. Promover la adopción de normatividad que establezca la obligatoriedad de formular planes de respuesta en los niveles sectoriales y territoriales.
29. Promover que los sectores asignen recursos a actividades de preparación de respuesta que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales y que desarrollen planes de contingencia sectoriales ante la ocurrencia de desastres.
30. Promover normativa que establezca y regule la creación y operación de sistemas de vigilancia o alerta sobre fenómenos naturales peligrosos.

En el mediano plazo

31. Promover la adopción de normativa para la coordinación de la asistencia internacional y ayuda mutua en caso de desastre.
32. Promover que la entidad nacional encargada de coordinar la preparación y la respuesta realice evaluaciones sobre la calidad en sus procesos.

Planificación de la recuperación (RC)

En el corto plazo

33. Promover la adopción de normativa que establezca la elaboración de estrategias o planes de recuperación post-desastre.

34. Promover la creación de normativa que establezca que la recuperación de medios de vida es un propósito de la recuperación post-desastre.
35. Promover la adopción de normativa que establezca la realización de estudios sobre las causas de los desastres como fuente para orientar una recuperación que evite la restitución de las condiciones de riesgo preexistentes.
36. Promover la adopción de normativa que ordene la formulación *ex ante* de planes de recuperación post desastre.
37. Promover la adopción de normativa que establezca que los planes de recuperación post desastre deben definir la duración de la etapa en que se apoyará el restablecimiento de los medios de vida, durante la transición entre la respuesta y la reconstrucción.
38. Promover la adopción de normatividad que regule la evaluación, revisión o actualización de planes de desarrollo después de ocurrido un desastre en las unidades de gestión territorial afectadas.

En el mediano plazo

39. Promover normatividad que establezca que los planes de recuperación post desastre deben definir la duración del periodo en que se deben reparar o reconstruir las viviendas afectadas.
40. Promover la adopción de normatividad que regule la evaluación, revisión o actualización de planes de ordenamiento territorial después de ocurrido un desastre en las unidades de gestión territorial afectadas.

Protección financiera (PF)

En el corto plazo

41. Promover que los estados y municipios cuenten con fondos habilitados que puedan asignar recursos tanto a actividades ex ante de gestión del riesgo de desastres, como a actividades de manejo de desastres.
42. Impulsar que a nivel federal y estatal se evalúe la pertinencia de contratar líneas de crédito contingente ante la ocurrencia de desastres.

En el mediano plazo

43. Promover que los niveles federal y estatal, de manera conjunta con los sectores, evalúen adquirir instrumentos de transferencia del riesgo.
44. Asignar responsabilidades al sector hacienda del nivel estatal relacionadas con la definición de políticas y mecanismos de protección financiera.

En el largo plazo

45. Asignar responsabilidades al sector hacienda del nivel municipal relacionadas con la definición de políticas y mecanismos de protección financiera.
46. Promover que el nivel municipal, de manera conjunta con los sectores, evalúe adquirir instrumentos de transferencia del riesgo.

I. Introducción:

El Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas (iGOPP) en gestión del riesgo de desastres (GRD) ha sido diseñado para evaluar la existencia formal de un número de condiciones legales, institucionales y presupuestarias, que se consideran fundamentales para que los procesos de la gestión del riesgo de desastres puedan ser aplicados en un país determinado.

El iGOPP no reemplaza o sustituye otros indicadores relacionados con el tema, por el contrario, complementa las diferentes metodologías existentes para la evaluación holística del riesgo y de la gestión del riesgo de desastres en aspectos normativos, institucionales y presupuestales.

La utilidad práctica del iGOPP consiste en establecer los vacíos en reformas de política que pueden existir en un país determinado y en esta medida focalizar los esfuerzos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) encaminados en mejorar las opciones de gestión del riesgo de desastres de los países de América Latina y El Caribe.

El iGOPP es un indicador compuesto o sintético que cuantifica en qué medida las acciones, políticas y reformas del gobierno y sus instituciones son consecuentes con los objetivos, resultados y procesos de la gestión del riesgo de desastres.

La GRD, como proceso orientado a adoptar e implementar políticas, estrategias y prácticas para reducir los riesgos y sus potenciales efectos, se analiza en base a 6 componentes que

son necesarios para su implementación efectiva. La selección de estos componentes se basa en la experiencia de los procesos de reforma política desarrollados por el Banco:

1. Marco general de gobernabilidad para la GRD (MG): Se refiere a la existencia de una base normativa adecuada para la organización y coordinación de la GRD en cada país, la cual incluye la normativa básica territorial y sectorial que garantice su viabilidad, y que disponga los recursos para la implementación de los procesos de la GRD, y que establezca mecanismos de monitoreo, evaluación y seguimiento de los mismos.
2. Identificación y conocimiento del riesgo (IR): Hace referencia al desarrollo continuo de análisis de riesgos, herramienta que permite la identificación y evaluación de los probables daños y pérdidas ocasionadas por eventos naturales o condiciones sociales, económicas y geográficas.
3. Reducción del riesgo (RR): Es el proceso a través del cual se toman medidas para reducir los riesgos una vez identificados. Implica intervenir directamente las causas que generan las condiciones de amenaza o de vulnerabilidad actual.
4. Preparativos para la respuesta (PR): Se refiere a la implementación de mecanismos que permitan una adecuada y rápida respuesta ante la ocurrencia o inminencia de una situación de emergencia, los cuales incluyen la asignación de responsabilidades y competencias a todos los actores involucrados.
5. Planificación de la recuperación post-desastre (RC): Proceso ex ante que se focaliza en la preparación de los procesos de restablecimiento de medios de vida, de servicios básicos e infraestructura de forma tal que se reduzca la improvisación, la ineficiencia y la ineficacia en los procesos de recuperación post-desastre.
6. Protección financiera (PF): La protección financiera se refiere al diseño e implementación de una combinación óptima de instrumentos que permita proteger el balance fiscal del Estado y mejorar su capacidad de respuesta, ya sea frente a eventos menores y recurrentes o a grandes desastres de baja ocurrencia.

Además de los componentes de los procesos de reforma política el iGOPP analiza las fases del proceso de políticas públicas aplicado a la GRD, que incluyen:

A. Inclusión en la agenda, formulación y decisión

La inclusión en la agenda de la política responde en buena medida al grado de madurez del problema público y al nivel de presión política y social, que reciben las instituciones. Para que el liderazgo político y la presión social y económica de lugar a acción substantiva puede ser necesario que el nivel político avance significativamente, en la línea de definir las responsabilidades de los distintos actores involucrados en el proceso de análisis. El iGOPP analiza la inclusión en la agenda a través de la identificación de la existencia de nuevos marcos legales de GRD, o de la inclusión del tema en normas sectoriales. El iGOPP analiza esta inclusión en la agenda y formulación de la política a tres niveles: Coordinación y articulación central de la política; Definición de responsabilidades sectoriales; y Definición de responsabilidades territoriales.

B. Implementación

El iGOPP analiza las evidencias de implementación a través de la existencia de la disponibilidad de recursos asignados a los actores responsables de implementar la política de GRD, en sus distintos componentes y niveles de gobierno.

C. Evaluación

El iGOPP analiza la evaluación de la política pública desde la perspectiva de las acciones de control realizados por los organismos contralores del Estado y las acciones de evaluación realizadas por los entes responsables de implementar la política de GRD.

Ambas dimensiones (GRD y Gobernabilidad/Política Pública) se evidencian en la estructura matricial del iGOPP, definida por 5 columnas, que analizan las fases de la política pública, y 6 filas, que analizan los componentes de los procesos de reforma política en GRD. Esta estructura matricial se expresa en 30 celdas, que integran un número variable de indicadores binarios.

El puntaje del índice va de 0 a 100 y se establece el siguiente sistema de clasificación:

Cuadro 1. Sistema de clasificación iGOPP

Porcentaje	Valoración
91 - 100%	Sobresaliente
71 - 90%	Notable
41 - 70%	Apreciable
21 - 40%	Incipiente
0 - 20%	Bajo

Cuadro 2. Componentes de Reforma en Política Pública en GRD según el iGOPP. Brasil (2016)

Fases de Política Pública Componentes de reforma de política pública en GRD	1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política			2. Implementación de la política	3. Evaluación de la política:
	Coordinación y articulación central de la política	Definición de responsabilidades sectoriales	Definición de responsabilidades territoriales	Evidencias de progreso en la implementación	Control, rendición de cuentas y participación
Marco general de gobernabilidad para la GRD (MG)	MG-1A	MG-1B	MG-1C	MG-2	MG-3
Identificación del riesgo (IR)	IR-1A	IR-1B	IR-1C	IR-2	IR-3
Reducción del riesgo (RR)	RR-1A	RR-1B	RR-1C	RR-2	RR-3
Preparación de la respuesta (PR)	PR-1A	PR-1B	PR-1C	PR-2	PR-3
Planificación de la recuperación post-desastre (RC)	RC-1A	RC-1B	RC-1C	RC-2	RC-3
Protección financiera (PF)	PF-1A	PF-1B	PF-1C	PF-2	PF-3

II. Marco institucional³:

Es importante iniciar el análisis del marco institucional en Brasil, recordando que el país es una república federal, con autonomía a nivel de los Estados y Municipios que la componen. Además de estas características político-administrativas, Brasil es el país de mayor tamaño en América Latina, lo que hace de la descentralización y la subsidiariedad dos de los aspectos de mayor relevancia en cuanto a la gobernabilidad.

De esta manera, la estructura organizativa y funcional del gobierno está marcada completamente por esta definición de roles y competencias, donde el nivel federal tiene reducidas funciones ejecutivas y operacionales, las cuales se encuentran en los niveles sub-siguientes de gestión de su territorio (Estado y Municipio).

En lo que respecta a la gestión del riesgo de desastres, los aspectos de preparación y respuesta, inicialmente, y más adelante de prevención y gestión de riesgo, han sido asumidos por estructuras institucionales que han cambiado con el tiempo, manteniendo como línea común la Defensa Civil. La estructura actual de protección y defensa civil⁴ fue constituida legalmente por la Ley N° 12.608 de 10 de abril de 2012, y está organizada bajo el “Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil (SINPDEC)”, el cual vino a sustituir el “Sistema Nacional de Defensa Civil (SINDEC)” preexistente. El sistema está compuesto por un conjunto de órganos sectoriales y territoriales, en todos los niveles de gobierno.

La Secretaría Nacional de Protección y Defensa Civil (SEDEC)”, (en adelante la Secretaría Nacional), es el órgano responsable de coordinar las acciones de protección y defensa civil en todo el territorio y en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. En el enfoque de trabajo del SINPDEC todos sus órganos, a todos los niveles, tienen atribuciones específicas, sin embargo, se considera que la de mayor importancia es la municipal. Esta estructura de gobierno tiene la responsabilidad inmediata de reducir el riesgo en su jurisdicción, así como de atender las situaciones de desastre y emergencia que se presenten.

³ Ministério da Integração Nacional. Proteção e Defesa Civil. Website: <http://www.mi.gov.br/web/guest/defesacivil>

⁴ Idem

Según la Secretaría Nacional, los desastres más recurrentes en el país son las inundaciones y en la región nordeste la sequía. Los desastres tecnológicos han aumentado debido, al crecimiento urbano desordenado.

Después de las fuertes lluvias que impactaron las regiones Sudeste y la sequía en el Nordeste entre los años 1966 y 1967, fue creado el Ministerio del Interior (1967), con la competencia de asistir a las poblaciones impactadas por este tipo de calamidad pública. Además del Ministerio, también fue creado el Fondo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) y el Grupo Especial para Asuntos de Calamidades Públicas (GEACAP), que daría pie más adelante a la creación de la Secretaría Nacional.

Más adelante, a través del Decreto N° 97.274, de 16 de diciembre de 1988 que organizó por primera vez el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINDEC), se agregaron a la estructura las funciones de prevención y mitigación.

Con la posterior adopción de la Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), Brasil elaboró un Plan Nacional para la Reducción de los Desastres, que estableció metas y programas durante ese período. Uno de los instrumentos adoptados fue la Política Nacional de Defensa Civil (PNDC), que se basó en cuatro pilares: prevención, preparación, respuesta y reconstrucción. Entre otras cosas el plan establecía:

1. La reestructuración de SEDEC como Secretaria Especial de Defensa Civil.
2. La clasificación, tipificación y codificación de desastres, amenazas y riesgos.
3. La elaboración de manuales de planificación en Defensa Civil.
4. La creación de un programa de capacitación.

En la década de 2000, la Secretaría Nacional se enfocó en el manejo de desastres y en la capacitación de agentes locales de Defensa Civil.

En 2009, fue realizada la 1ª Conferencia Nacional de Defensa Civil e Asistencia Humanitaria, que contó con 1.500 delegados representantes de los Estados, Distrito Federal y Municipio. En la conferencia fueron aprobadas 104 directrices, orientadas al fortalecimiento de la Defensa Civil y la prevención. Esto incluyó:

- Implementación del Plan Nacional de Protección y Defensa Civil.
- Construcción de la base de datos de registro de desastres.
- Mapeo de riesgo de desastres en Brasil.
- Elaboración del Atlas Brasileño de Desastres Naturales.
- Aprobación de la Política Nacional de Protección y Defensa Civil (PNDEC).
- Implementación del sistema de información y monitoreo de desastres.
- Organización del Sistema Nacional de Protección Civil (SINDPDEC).

A partir del año 2012, Brasil experimentó un cambio en la dirección de la gestión de riesgo. Las tendencias internacionales y nacionales le llevaron a establecer y consolidar un enfoque basado en la anticipación y la prevención. La ley Nº 12.608 de 2012 que regula los aspectos de GRD en el país, consolidó el enfoque y le dio la cobertura jurídica del más alto nivel.

Figura 1. Estructura del Ministerio de Integración Nacional, incluyendo la SEDEC, Brasil

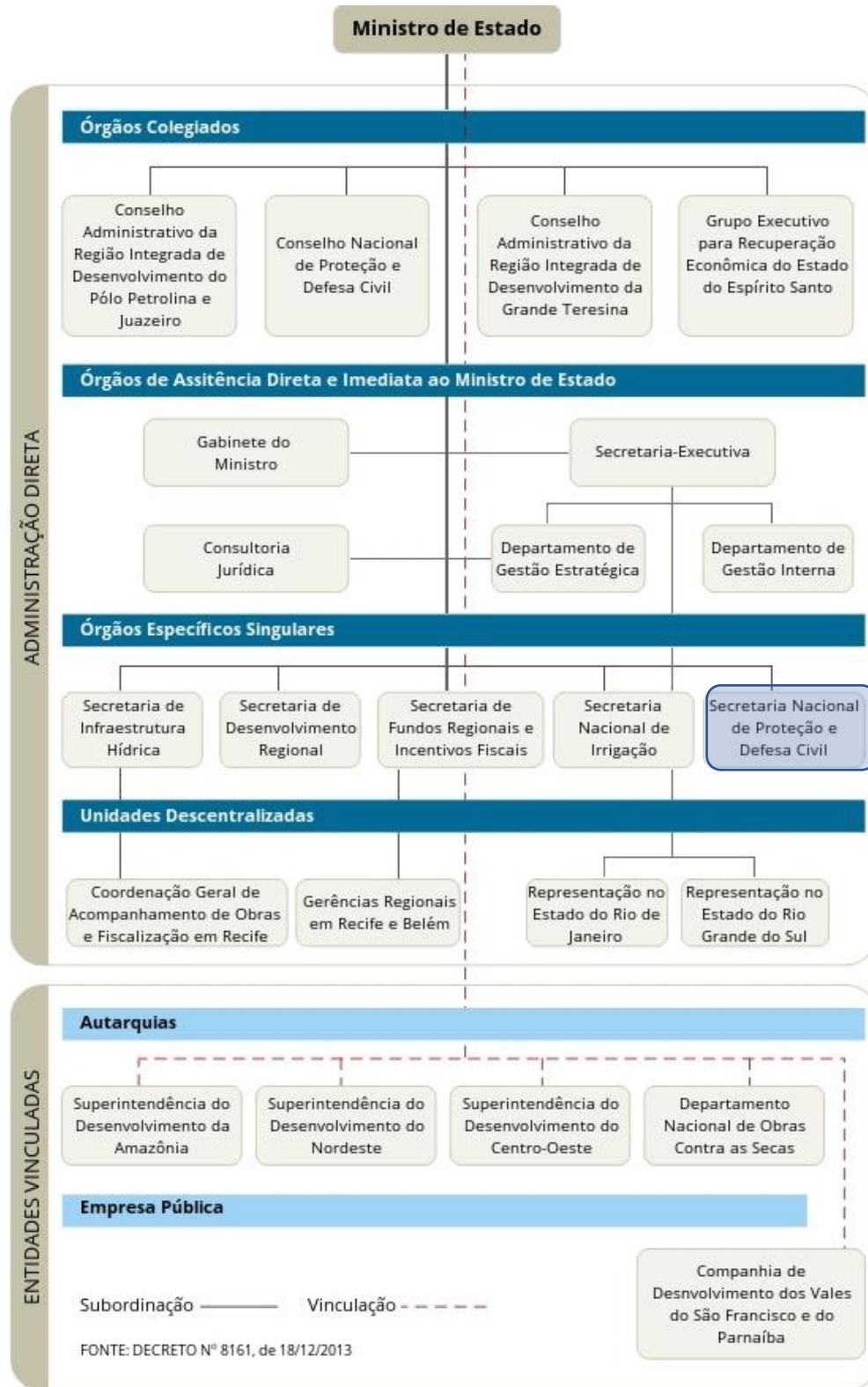


Figura 2: Estrutura organizativa de la Secretaría Nacional de Defesa Civil - Brasil



III. Aplicación por componente:

Los resultados de la aplicación del iGOPP en Brasil muestra un nivel de cumplimiento de **34.11%** de los indicadores, lo que ubica al país en el rango “**incipiente**” dentro de la clasificación que ha sido establecida para el índice.

Los resultados por “Componentes de reforma de política pública para la GRD”, revelan que el país tiene mayores avances en los aspectos enfocados al “Marco general de gobernabilidad para la GRD”, con un 59% de los indicadores cumplidos. Esto coloca el componente en el rango “apreciable”. En segundo lugar y en el mismo rango “apreciable” se encuentra el componente “Preparativos de la respuesta” con un nivel de alcance de 43%.

El componente de “Reducción de riesgo” alcanza un 37% para el rango “incipiente” e “Identificación y conocimiento del riesgo” con un 29%, se encuentra también en el rango “incipiente”. La “Planificación de la recuperación post-desastre” alcanza un 22% de los indicadores y “Protección financiera” un 15%, lo que les ubica en los rangos “incipiente” y “bajo”, respectivamente.

En cuanto a las Fases de la política pública, se observa un comportamiento constante dentro del rango “incipiente”, con la excepción de las fases “Definición de las responsabilidades territoriales” y “Coordinación y articulación central de la política” con un 43% y un 42%, respectivamente en el rango “apreciable”.

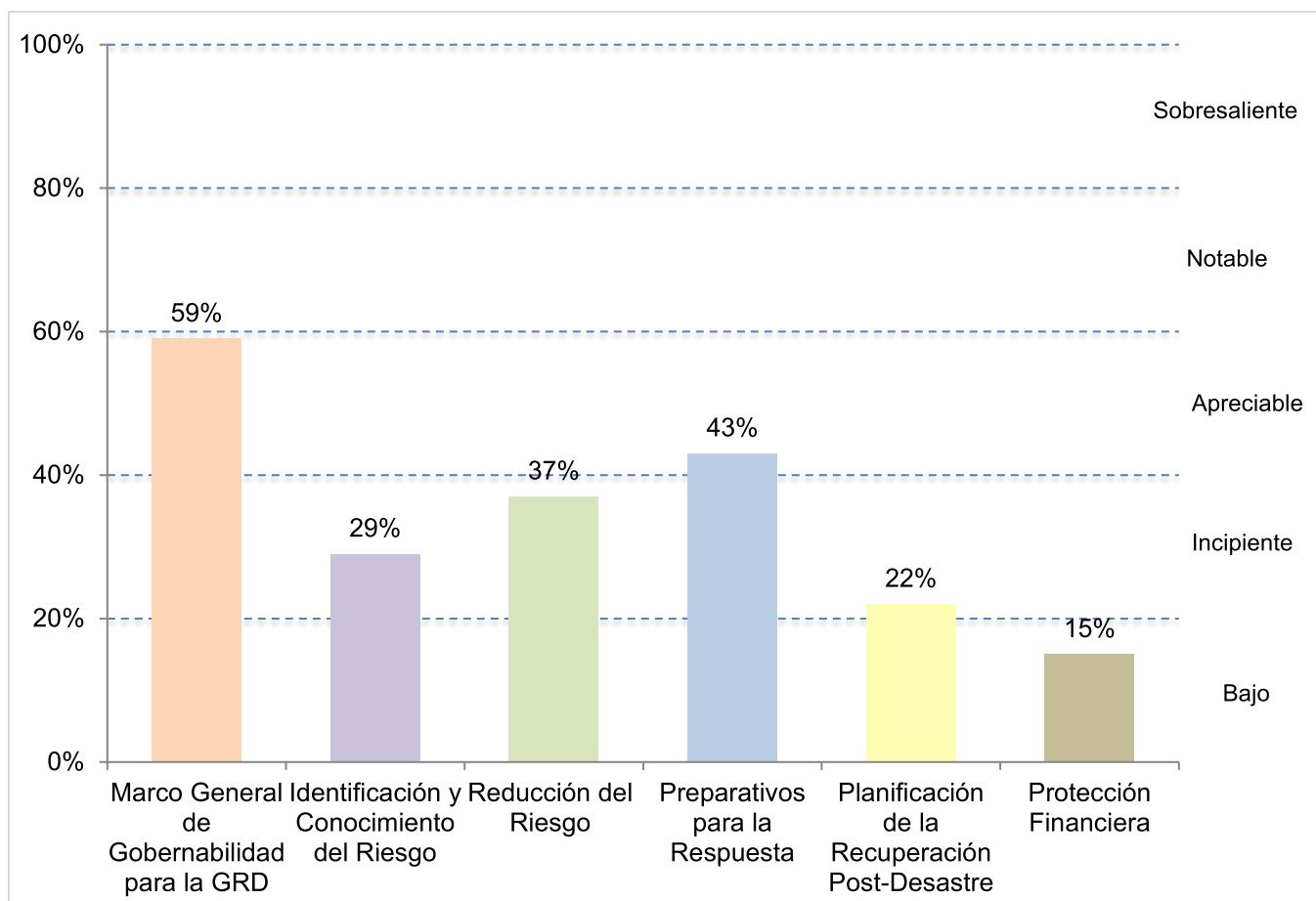
A continuación, se presenta, para cada componente de la GRD, un *análisis cualitativo de los indicadores*, organizado por cada una de las fases de la política pública: 1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política: 1.1. Coordinación y articulación central de la política, 1.2. Definición de responsabilidades sectoriales, 1.3 Definición de responsabilidades territoriales; 2. Implementación de la política: 2.1 Evidencias de progreso en la implementación y 3. Evaluación de la política: 3.1. Control, rendición de cuentas y participación.

En las tablas y gráficos siguientes se puede observar los niveles de cumplimiento de los indicadores del iGOPP.

Cuadro 3. Componentes de reforma en política pública en GRD según el iGOPP. Brasil (2016)

1	Marco general de gobernabilidad para la GRD	59%
2	Identificación y conocimiento del riesgo	29%
3	Reducción de riesgo	37%
4	Preparativos de la respuesta	43%
5	Planificación de la recuperación post - desastre	22%
6	Protección financiera	15%

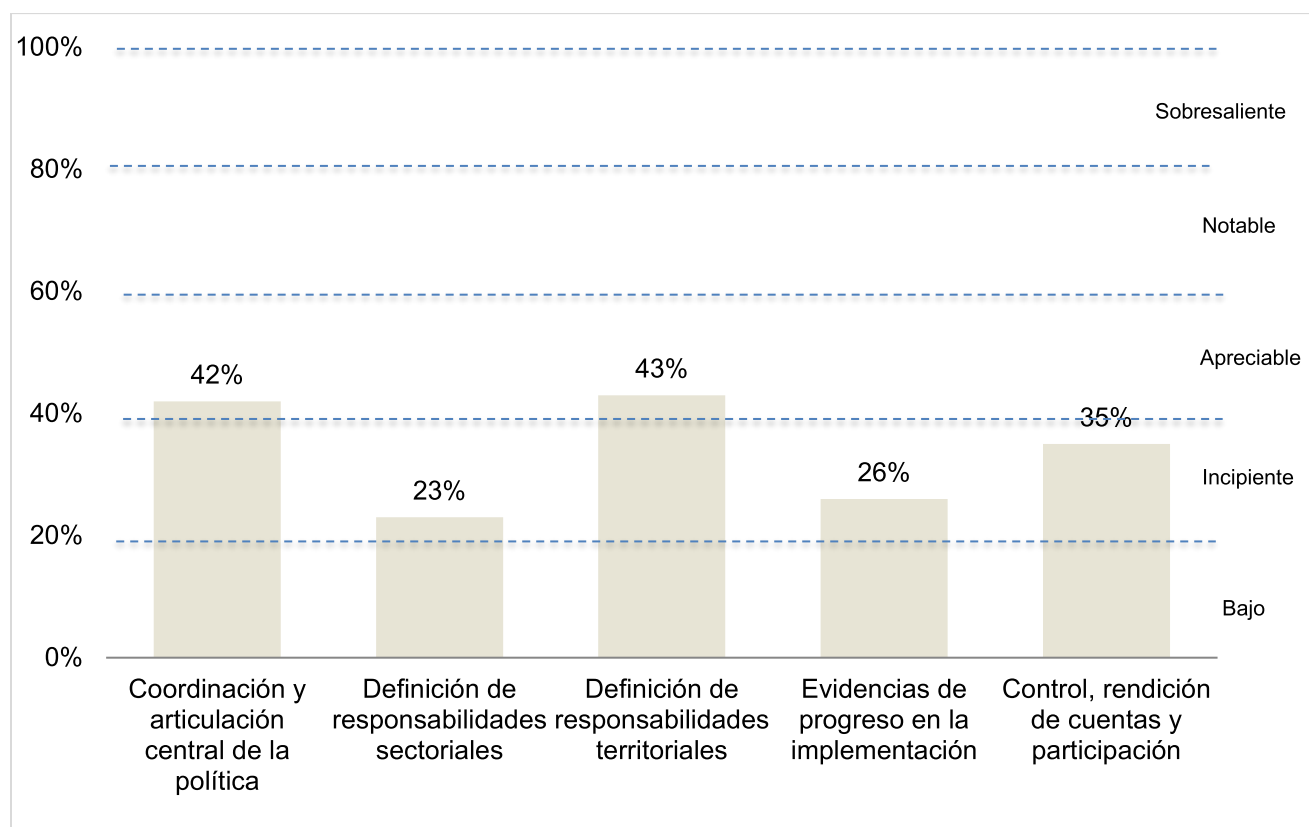
Gráfico 1. Componentes de reforma en política pública en GRD según el iGOPP. Brasil (2016)



Cuadro 4. Fases de la política pública según iGOPP. Brasil (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	42%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	23%
3	Definición de responsabilidades territoriales	43%
4	Evidencias de progreso en la implementación	26%
5	Control, rendición de cuentas y participación	35%

Gráfico 2. Fases de la política pública según iGOPP. Brasil (2016)



Marco general de gobernabilidad para la GRD (MG):

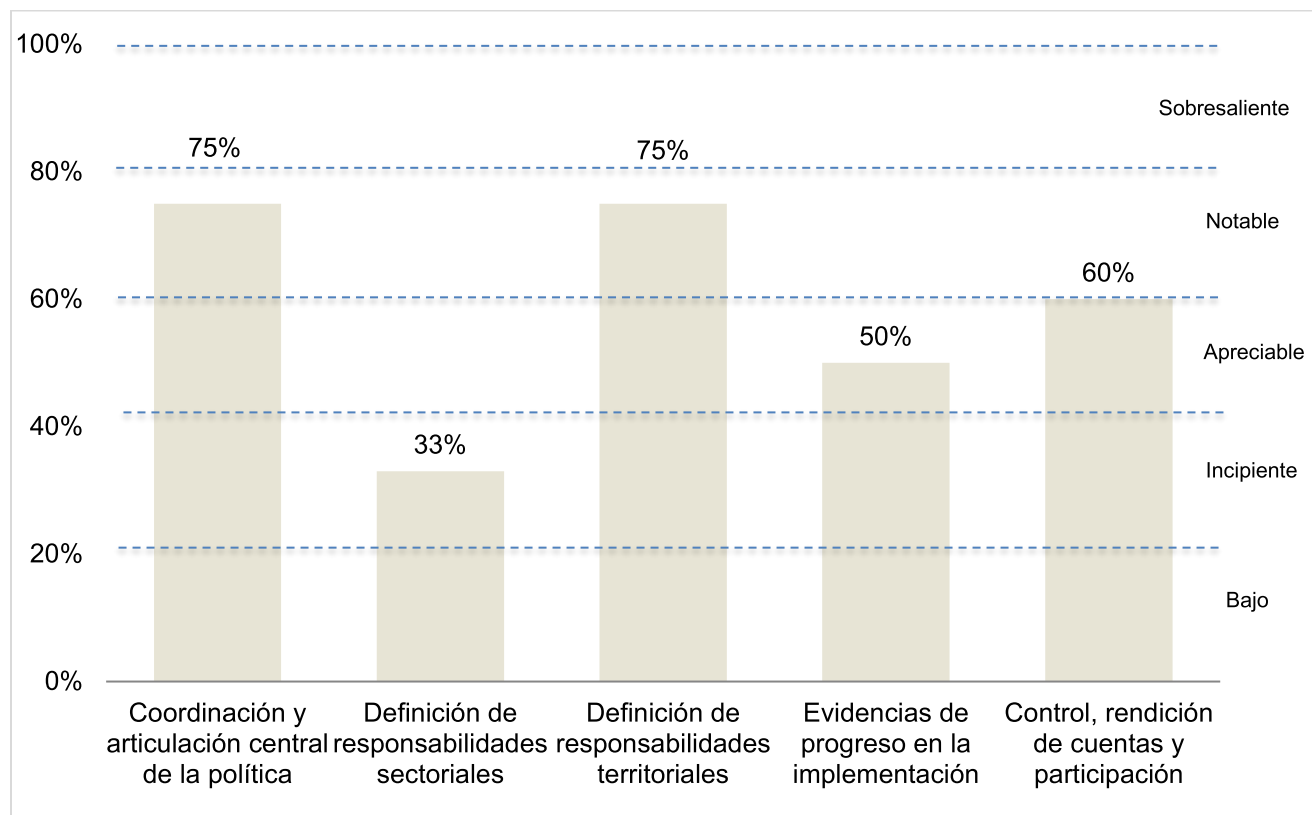
El conjunto de fases que integran el “Marco general de gobernabilidad para la GRD” (MG), alcanza un nivel de cumplimiento del 59%, lo que le ubica en el rango “apreciable”. Este componente de política pública presenta el nivel de cumplimiento más alto de todos los componentes que se abarcan en el iGOPP. La actualización de la norma creadora del Sistema

Nacional de Protección y Defensa Civil, del año 2012, es uno de los factores más determinantes en el valor de cumplimiento alcanzado por este componente.

Cuadro 5. Marco general de gobernabilidad para la GRD por fases de la política pública. Brasil (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	75%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	33%
3	Definición de responsabilidades territoriales	75%
4	Evidencias de progreso en la implementación	50%
5	Control, rendición de cuentas y participación	60%

Gráfico 3. Marco general de gobernabilidad para la GRD por fases de la política pública. Brasil (2016)



Análisis cualitativo de indicadores por cada fase de la política pública

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política (MG-1)

Dentro de esta fase se encuentran resultados muy diversos entre las subcategorías, lo que refleja distintos alcances en la inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política pública en Brasil.

1.1 Coordinación y articulación central de la política

En esta sub-categoría se alcanzó el 75% de los indicadores, lo cual se clasifica en el rango “*notable*”. Esto muestra un importante avance en la articulación de acciones y políticas nacionales para el abordaje de la GRD en Brasil.

La República de Brasil cuenta con un marco normativo relativamente reciente que sienta las bases jurídico-institucionales para la gestión de riesgos de desastres en el país: ley N° 12.608 de 2012 que regula los aspectos de GRD en el país⁵: *Instituye la Política Nacional de Protección y Defensa Civil (PNPDEC); “dispone sobre el Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil - SINPDEC y el Consejo Nacional de Protección y Defensa Civil (CONPDEC); autoriza la creación del sistema de información y monitoreo de desastres; modifica las leyes # 12.340, del 1o de diciembre de 2010, 10.257, del 10 de julio de 2001, 6.766, del 19 de diciembre de 1979, 8.239, del 4 de octubre de 1991, y 9.394, del 20 de diciembre de 1996; y establece otras medidas.*ⁱⁱ

Esta norma define responsabilidades⁶ en todos los componentes de la gestión del riesgo abarcando “...*la prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación para la protección y defensa civil*”, y define las competencias de las entidades federales (Unión, Estados y Municipios). De igual forma, define instrumentos para su aplicación⁷. Entre estos de aplicación se encuentra también la Ley N° 12.340 de 2007 *sobre la Transferencia de Recursos Financieros y Política Nacional de Protección y Defensa Civil*⁸.

Sin embargo, la Ley establece que la coordinación del Sistema Nacional se realiza por la Secretaría Nacional de Defensa Civil (SEDEC), la cual se encuentra bajo el Ministerio de la

⁵ Ver indicador MG-1A-1a

⁶ Ver indicador MG-1A-1

⁷ Ver indicador MG-1A-2a

⁸ Ver indicador MG-1A-2b

Integración Nacional, con lo cual no se cumple el indicador (MG-1A-3) que tiene como condición que la coordinación y articulación de los instrumentos de la política se realicen a un nivel igual o superior al ministerial.

La normatividad existente cumple el indicador sobre coordinación y articulación de la GRD con otras políticas⁹, ya que la ley antes citada establece en su Artículo 3º, Párrafo único que *“la PNPDEC debe integrarse a las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, salud, medio ambiente, cambio climático, gestión de recursos hídricos, geología, infraestructura, educación, ciencia y tecnología y las demás políticas sectoriales, teniendo en cuenta la promoción del desarrollo sostenible”*ⁱⁱⁱ.

Sobre la inclusión de la GRD en la planificación del desarrollo, se encontró que el Plan Plurianual para el cuatrienio 2016-2019 (PPA 2016-2019)¹⁰, establece la directriz estratégica *“Ampliación de las capacidades de prevención, gestión de riesgos y respuesta a desastres y de mitigación y adaptación al cambio climático (p.38)”*, con lo cual se constata la inclusión de acciones que respaldan la inclusión de la GRD dentro de las acciones nacionales.

Dentro del mismo indicador se constata que la gestión de riesgo está insertada en el eje de infraestructura y los objetivos vinculados con el Programa temático gestión de riesgo y desastres (2040) abarcan¹¹: *“la gestión de riesgo, o sea, las medidas tomadas para evitar la ocurrencia del desastre; la gestión del desastre, estos es, las medidas después de la ocurrencia del evento, incluyendo, no solamente la respuesta de emergencia a las víctimas, sino también la recuperación de las áreas afectadas. La gestión del riesgo de desastre se trabaja en tres frentes: identificación de áreas de riesgo, reducción del riesgo por medio de la planificación de obras de prevención, y mejoría de la capacidad de emisión de alertas de desastres”*^{iv}.

En términos de la introducción de criterios de adaptación al cambio climático en la planificación nacional del desarrollo, el Plan Plurianual PPA 2016-2019 establece objetivos en el Programa Temático de Cambio Climático (2050)¹²: *“Generar y diseminar información, conocimiento y tecnologías para la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático; mitigar el cambio*

⁹ Ver indicador MG-1A-4

¹⁰ Ver indicador MG-1A-5

¹¹ Ver indicador MG-1A-5b

¹² Ver indicador MG-1A-6

climático y promover la adaptación a sus efectos, por medio de la implementación de la Política Nacional sobre Cambio Climático; desarrollar tecnologías para el monitoreo, a través de sensores remotos, de la deforestación, el uso de la tierra y la ocurrencia de quemas e incendios forestales, así como difundir las informaciones generadas^v.

La normatividad específica sobre cambio climático también incluye objetivos sobre gestión de riesgo¹³: el Plan de Adaptación al Cambio Climático "*busca promover la gestión y reducción del riesgo climático en el país frente a los efectos adversos asociados al cambio climático^{vi}*

Por otra parte, la normatividad existente sobre carrera profesional no alcanza a cubrir a las entidades encargadas de la GRD. Si bien la ley establece que las agencias del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINPDEC) deben garantizar la profesionalización y cualificación del funcionario público de la protección y defensa civil de manera permanente, esto aún no se ha realizado. Al no estar establecida una categoría profesional "Defensa civil", "Gestión de riesgo" o similar, las personas que laboran en el campo de la GRD no se encuentran cubiertas por el régimen de carrera profesional definida a nivel nacional, el cual exige la categorización de la función específica, por tanto, no se cumple el indicador respectivo (MG-1A-8).

1.2 Definición de responsabilidades sectoriales

Esta fase de la política pública se encuentra en el nivel más bajo de este componente del iGOPP, con un resultado del 33%, el cual se clasifica como "*incipiente*". Esta fase cuenta con tres indicadores de alta relevancia para observar la integración entre políticas nacionales y sectoriales.

Únicamente se cumple el indicador relacionado con la introducción de la gestión del riesgo de desastres en la normatividad de recursos hídricos¹⁴: La Política Nacional de Recursos Hídricos, instituida por la ley N° 9.433 de 8 de enero de 1997, que establece el Plan Nacional de Recursos Hídricos. Los indicadores relacionados con la integración de la Adaptación al cambio climático en la normatividad de recursos hídricos y de la GRD en la evaluación del impacto ambiental no se cumplen.

¹³ Ver indicador MG-1A-7

¹⁴ Ver indicador MG-1B-1

1.3 Definición de responsabilidades territoriales

En esta fase de la política pública se cumplen tres de los cuatro indicadores que la componen, obteniéndose grado de cumplimiento del 75%, el cual se clasifica como “*notable*”.

La Constitución de la República Federal del Brasil (CF/88)¹⁵ define que las políticas de desarrollo urbano corresponden al poder público municipal y la Ley de la Política de Desarrollo Urbano (llamada “*Estatuto de la Ciudad, Ley 10.257 del 10 de julio de 2001^{vii}*”)¹⁶, establece como objetivo el ordenamiento de las funciones sociales de la ciudad y la propiedad urbana.

Por otra parte, la Política Nacional de Recursos Hídricos¹⁷, establece que la cuenca hidrográfica es la unidad territorial para la implementación de la Política y para la acción del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos.

También se cumple el indicador relacionado con la formación de estructuras de gestión territorial para la gestión integrada de cuencas o ecorregiones, puesto que la Ley N° 9.984, del 17 de julio de 2000¹⁸ establece los Comités de Cuenca Hidrográfica: “*Dispone sobre la creación de la Agencia Nacional del Agua (ANA), entidad federal de implementación de la Política Nacional de Recursos Hídricos y de coordinación del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, y establece otras medidas*”. Esta ley establece “*Art. 33. Integran el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos: I - Consejo Nacional de Recursos Hídricos; I - A. - La Agencia Nacional de Aguas; (AC); II - los Consejos de Recursos Hídricos de los Estados y del Distrito Federal; III - los Comités de Cuenca Hidrográfica^{viii}*”.

2. Implementación de la política (MG-2)

2.1 Evidencias de progreso en la implementación

Esta fase de implementación de la política pública logra una puntuación de 50%, la cual se clasifica en el rango “*apreciable*”.

¹⁵ Ver indicador MG-1C-1

¹⁶ Ver indicador MG-1C-1

¹⁷ Ver indicador MG-1C-2

¹⁸ Ver indicador MG-1C-4

Se ha identificado en el presupuesto recursos asignados para financiar las actividades de rectoría y articulación de la gestión del riesgo de desastres en el país. Dentro del PPA 2016-2019 se encuentra el programa "2040 - Gestión de Riesgos y de Desastres", el cual incluye el Objetivo: "0172 - Mejorar la coordinación y la gestión de las acciones de preparación, prevención, mitigación, respuesta y recuperación para la protección y defensa civil por medio del fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil (SINPDEC), incluyendo la articulación federal e internacional¹⁹", cuyo órgano responsable es el Ministerio de la Integración Nacional¹⁹.

También se ha comprobado que el país cuenta con una herramienta que le permite identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan con programas en gestión del riesgo de desastres, pues dentro del Programa PPA 2016-2019 se encuentra el Programa "2040 - Gestión de Riesgos y de Desastres"²⁰. Así mismo, el país cuenta con una herramienta que le permite identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan con actividades de adaptación al cambio climático, pues dentro del PPA 2016-2019 se encuentra el Programa "2050 – Cambio Climático"²¹.

Por otra parte, se encontró evidencia de un fondo habilitado para el financiamiento de actividades de adaptación al cambio climático²². La Ley N° 12.187 de 2009, la cual "Instituye la Política Nacional sobre Cambio Climático (PNMC) y establece otras medidas" estipula que "Son instrumentos de la Política Nacional sobre Cambio Climático: I - el Plan Nacional sobre Cambio Climático; II - el Fondo Nacional sobre Cambio Climático". Este fondo está habilitado, dado que dentro del PPA 2016-2019 se encuentra el Programa: "2050 – Cambio Climático", el cual incluye el Objetivo: "1067 - Mitigar el cambio climático y promover la adaptación a sus efectos, por medio de la implementación de la Política Nacional sobre Cambio Climático", cuyo órgano responsable es el Ministerio de Medio Ambiente, el cual incluye como iniciativa "052I - Financiamiento de las actividades que reduzcan las emisiones, promuevan la remoción por sumideros de GEE y la adaptación al cambio climático por medio del Fondo Nacional sobre Cambio Climático y del Fondo Amazonía^x".

¹⁹ Ver indicador MG-2-2

²⁰ Ver indicador MG-2-3

²¹ Ver indicador MG-2-4

²² Ver indicador MG-2-6

También existen instrumentos presupuestales para incentivar a los territorios a implementar acciones en gestión del riesgo de desastres²³: dentro del PPA 2016-2019 se encuentra el programa "2040 - Gestión de Riesgos y de Desastres", el cual incluye el Objetivo: " 0169 - Apoyar la reducción del riesgo de desastres naturales en municipios críticos a partir de la planificación y la ejecución de obras^{xii}", cuyo órgano responsable es el Ministerio de las Ciudades.

Por otra parte, el país no cuenta con un documento de estrategia financiera para disminuir su vulnerabilidad fiscal ante la ocurrencia de desastres²⁴.

Con relación a otros recursos para financiar actividades ex ante de GRD, no se encontró evidencia de fondos habilitados para este fin²⁵. Aun cuando la normatividad estipula el *Fondo Nacional para Calamidades Públicas, Protección y Defensa Civil (FUNCAP)*, vinculado al Ministerio de la Integración Nacional, el cual "...tendrá como finalidad costear, en todo o en parte: I - acciones de prevención en áreas de riesgo de desastre; y II - acciones de recuperación de áreas afectadas por desastres en entes federados que se encuentre en situación de emergencia o en estado de calamidad pública^{xiii} ..." , dicho Fondo no ha sido reglamentado y no está habilitado. Tampoco, se encontró evidencia de fondos de desarrollo habilitados para financiar actividades ex ante de gestión de riesgo de desastres²⁶. Así mismo, el país no cuenta con fondos habilitados para la contratación de instrumentos de transferencia del riesgo de desastres²⁷.

Por último, cabe mencionar que el país no cuenta con instrumentos presupuestales para incentivar a los sectores a implementar acciones en gestión del riesgo de desastres; el PPA 2016-2019, que asigna los recursos a los ministerios, no contiene ningún incentivo para la GRD²⁸.

²³ Ver indicador MG-2-9

²⁴ Ver indicador MG-2-1

²⁵ Ver indicador MG-2-5

²⁶ Ver indicador MG-2-8

²⁷ Ver indicador MG-2-7

²⁸ Ver indicador MG-2-10

3. Evaluación de la política (MG-3)

3.1. Control, rendición de cuentas y participación

Esta fase de la política alcanza un valor de cumplimiento del 60%, lo cual se clasifica como “*apreciable*”. En este apartado, se cumplen tres de los cinco indicadores en evaluación.

Si bien a nivel de normatividad de transparencia existe la Ley que regula el acceso a la información (ley N° 12.527 del 18 de noviembre de 2011), en la cual se toman disposiciones para asegurar el derecho fundamental de acceso a la información²⁹, un aspecto muy importante que debería incluirse en futuros procesos de reforma de política pública en GRD es que la normatividad nacional de gestión de riesgo no establece que la GRD debe ser sujeto de control por las entidades públicas nacionales contraloras³⁰.

Con respecto al control externo de cumplimiento de la normatividad en GRD, se pudo constatar que la Contraloría General de la Unión no ha realizado evaluaciones de la Política Nacional de Protección y Defensa Civil en los últimos 5 años.

Por otra parte, sí fue posible constatar un proceso de control interno, puesto que la Secretaría Nacional de Protección y Defensa Civil convocó en el año 2013 la 2a Conferencia Nacional de Protección y Defensa Civil, la cual tuvo como objetivo realizar una evaluación de las acciones en materia de GRD. Con esto se cumple el indicador relacionado con la evaluación de procesos en GRD con participación de sectores y niveles territoriales³¹.

En relación con la existencia de espacios de participación de la sociedad civil en la GRD, la normatividad nacional establece el Consejo Nacional de Protección y Defensa Civil (CONPDEC) el cual prevé la participación de representantes de la Unión, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios y la Sociedad Civil Organizada³².

²⁹ Ver indicador MG-3-2

³⁰ Ver indicador MG-3-1

³¹ Ver indicador MG-3-4

³² Ver indicador MG-3-5

Identificación del riesgo (IR):

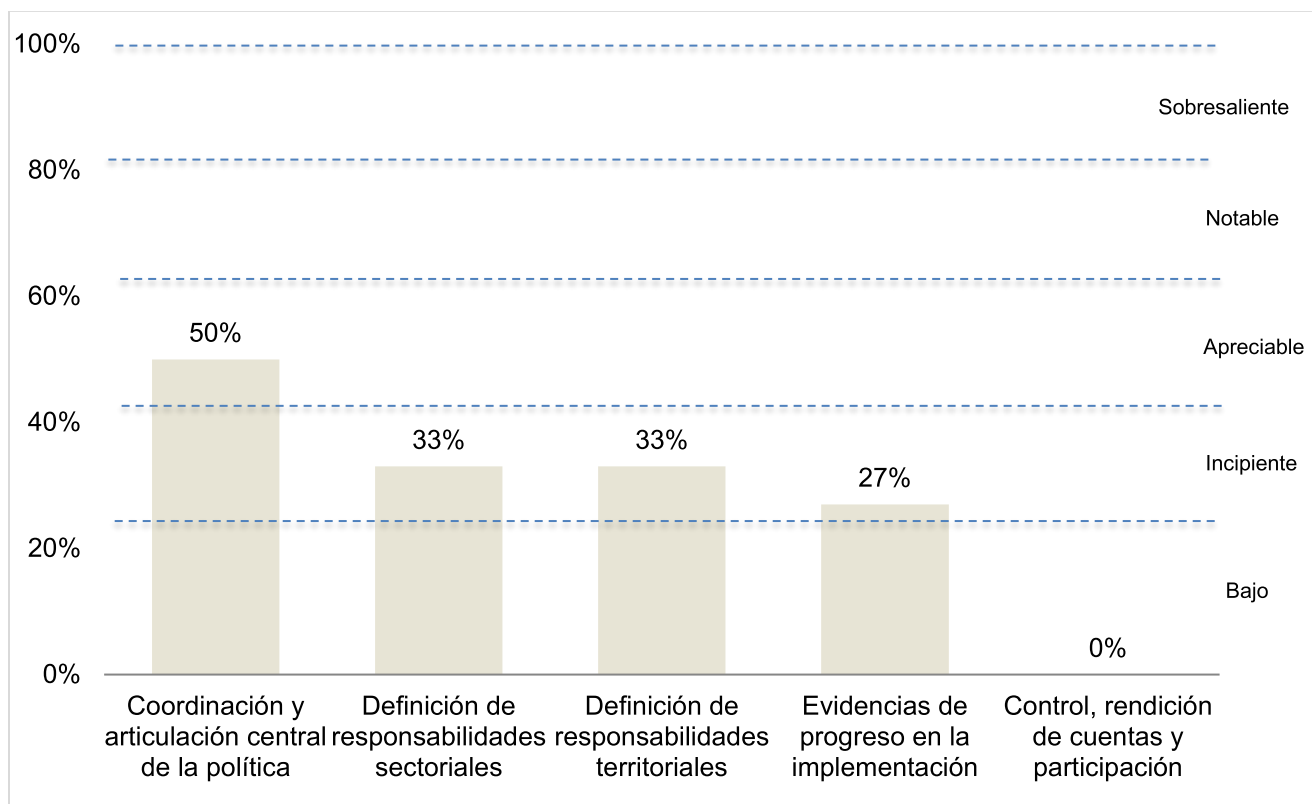
El conjunto de fases que integran la “Identificación del riesgo” (IR), alcanza un nivel de cumplimiento del 29%, lo que le ubica en el rango “incipiente”.

Este componente de política pública presenta uno de los niveles más bajos dentro de los rangos de cumplimientos de los indicadores del iGOPP. Esta situación es preocupante dado que el conocimiento del riesgo es la base de información y conocimiento necesaria para construir una adecuada gestión del riesgo, de ahí que su nivel actual puede representar un limitante para los otros componentes que dependen de éste.

Cuadro 6. Identificación del riesgo para la GRD por fases de la política pública. Brasil (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	50%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	33%
3	Definición de responsabilidades territoriales	33%
4	Evidencias de progreso en la implementación	27%
5	Control, rendición de cuentas y participación	0%

Gráfico 4. Identificación del riesgo para la GRD por fases de la política pública. Brasil (2016)



Análisis cualitativo de indicadores por cada fase de la política pública

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política (IR-1)

Los resultados de esta fase de la política pública, en sus tres subcategorías, se analizan detalladamente a continuación.

1.1 Coordinación y articulación central de la política

Esta fase de la política pública presenta un 50% de indicadores cumplidos, el cual se clasifica como “*apreciable*”. Esto demuestra que existe un avance dentro de las acciones que enmarcan la política pública en Brasil, para el abordaje de la GRD, elementos que se analizan a continuación.

Uno de los elementos que destacan es que en la normatividad nacional no prevé la existencia de una entidad nacional responsable de brindar asistencia técnica y orientaciones a los niveles territoriales para el análisis del riesgo de desastre. Si bien la norma nacional ley N° 12.608 de

2012 que regula los aspectos de GRD en el país establece en términos generales esta responsabilidad (art. 6), no se identifica un actor específico para realizarlo, sino que queda en forma general como responsabilidad de la Unión. Tampoco se establece un actor nacional responsable de la definición de metodologías para los estudios de efectos del cambio climático.

Por otra parte, la ley N° 12.608 de 2012 sí establece responsabilidades sobre sistemas de información en GRD. La norma define en su Art. 6, párrafo V la competencia de la Unión para instituir y mantener un sistema de información y seguimiento de desastres³³; de igual forma, en el artículo 13 se incluyen responsabilidades para la sistematización y actualización de bases de datos sobre el impacto de los desastres³⁴.

1.2 Definición de responsabilidades sectoriales

Esta fase de la política pública presenta un 33% de indicadores cumplidos, el cual se clasifica como *“incipiente”*.

En el país no existe normatividad que establezca la obligatoriedad de considerar la frecuencia de ocurrencia asociada a niveles de intensidad en eventos geológicos, climáticos o hidrológicos. De igual forma, la normatividad nacional de gestión del riesgo de desastres no establece que cada sector es responsable de realizar el análisis de riesgo en el ámbito de sus competencias sectoriales; y la misma situación se observa en relación con las empresas prestadoras de servicios públicos.

En cuanto a las responsabilidades sectoriales para la identificación del riesgo, se pudo identificar la condición positiva en los sectores de salud y telecomunicaciones³⁵. En la definición de criterios sobre infraestructura esencial³⁶, la Ley que reglamenta los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal establece el *“tratamiento prioritario de las obras y edificaciones de infraestructura de energía, telecomunicaciones, abastecimiento de agua y saneamiento”^{xiii}*.

³³ Ver indicador IR-1A-3

³⁴ Ver indicador IR-1A-4

³⁵ Ver indicadores IR-IB-10 e IR-IB-16

³⁶ Ver indicador IR-1B-18

1.3 Definición de responsabilidades territoriales

Esta fase de la política pública presenta un valor de cumplimiento de 33%, el cual se clasifica como *"incipiente"*.

En cuanto a definición de responsabilidades en los niveles de decisión territorial, la ley que establece la Política Nacional de Protección y Defensa Civil (2012) establece claramente que las unidades de gestión territorial son responsables de la evaluación del riesgo de desastres en sus respectivos territorios³⁷.

Sin embargo, no existe normatividad que determine escala de trabajo o niveles de resolución para la cartografía de amenazas de riesgos en el territorio ni la obligatoriedad de zonificar las amenazas en ciudades.

2. Implementación de la política (IR-2)

2.1 Evidencias de progreso en la implementación

De los diez sectores claves del país solo tres (ambiente, agricultura y energía) asignaron recursos para la identificación del riesgo de desastres³⁸. Con relación al sector ambiente, dentro del PPA 2016-2019 se encuentra el Programa: *"2084 - Recursos Hídricos"*, el cual incluye el Objetivo: *"1025 - Promover la disponibilidad de agua para usos múltiples, por medio de la implementación de la Política Nacional de Recursos Hídricos y sus instrumentos"*, cuyo órgano responsable es el Ministerio de Medio Ambiente, el cual incluye como Programas Temáticos *"04N5 - Elaboración de estudios de gestión de riesgos de eventos hidrológicos críticos, en cuencas prioritarias para el monitoreo hidrometeorológico"*. Es importante señalar que se encontró evidencia que otros ministerios asignan recursos para realizar análisis de riesgo de desastres de temas ambientales, pues dentro del PPA 2016-2019, se encuentra el Programa: *"2050 - Cambio Climático"*, el cual incluye el Objetivo: *"0540 - Generar y difundir información, conocimiento y tecnologías para mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático^{xiv}"*, cuyo órgano responsable es el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación³⁹.

³⁷ Ver indicador IR-1C-1

³⁸ Ver indicadores IR-2-3, IR-2-4 e IR-2-12

³⁹ Ver indicador IR-2-3

Con relación al sector agricultura, dentro del PPA 2016-2019 se encuentra el Programa: "2077 - Agricultura Sostenible", el cual incluye el Objetivo: "0601 – Perfeccionar mecanismos de gestión de riesgos climáticos y de protección de ingresos en la actividad agropecuaria, con énfasis en el seguro rural^{xv}", que es responsabilidad del Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento, y como meta 2016-2019 "Revisar las metodologías para la Zonificación Agrícola del Riesgo Climático de 12 cultivos", y la iniciativa "02CM^{vi} - Disponibilidad de información y mejoramiento de los mecanismos de monitoreo de riesgos agroclimáticos"⁴⁰.

Respecto del sector energía, dentro del Programa do PPA 2016-2019 se encuentra el Programa "2040 - Gestión de Riesgos y de Desastres", el cual incluye el Objetivo: "0602 - Identificar riesgos de desastres naturales a través de la elaboración de mapas^{xvii}", el cual es responsabilidad del Ministerio de Minas y Energía⁴¹.

Cabe destacar que, a pesar de que Brasil cuenta con una herramienta que le permita identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan con programas en gestión del riesgo de desastre. Algunas asignaciones presupuestarias para actividades de identificación del riesgo están relacionadas con otros Programas dentro del PPA 2016-2019 diferentes al programa "2040 - Gestión de Riesgos y de Desastres".

Electrobras, que es la mayor compañía eléctrica del sector energético en América Latina, desarrolló un análisis de riesgo en su infraestructura: "En 2015, fue establecido un Grupo de Trabajo, compuesto por las áreas de Gestión de Riesgos, Planificación Estratégica, Recursos Hídricos, Medio Ambiente y Hacienda. El área de medio ambiente elaboró la Nota Técnica "Estado del Arte sobre Riesgos, Vulnerabilidades y Posibilidades de Adaptación al Cambio Climático en la Generación de Energía Eléctrica en Brasil"⁴².

Con relación a las empresas de servicios públicos de agua y saneamiento y de telecomunicaciones, no se encontró evidencia de asignación de recursos para la vigencia fiscal 2016 para la identificación del riesgo de desastres.

⁴⁰ Ver indicador IR-2-4

⁴¹ Ver indicador IR-2-12

⁴² Ver indicador IR-2-14

3. Evaluación de la Política (IR-3)

3.1. Control, rendición de cuentas y participación

Esta fase de la política alcanza un 0% de indicadores cumplidos, lo cual se clasifica como “bajo”. Ninguno de los indicadores relacionados con el control se cumple para el componente de identificación del riesgo.

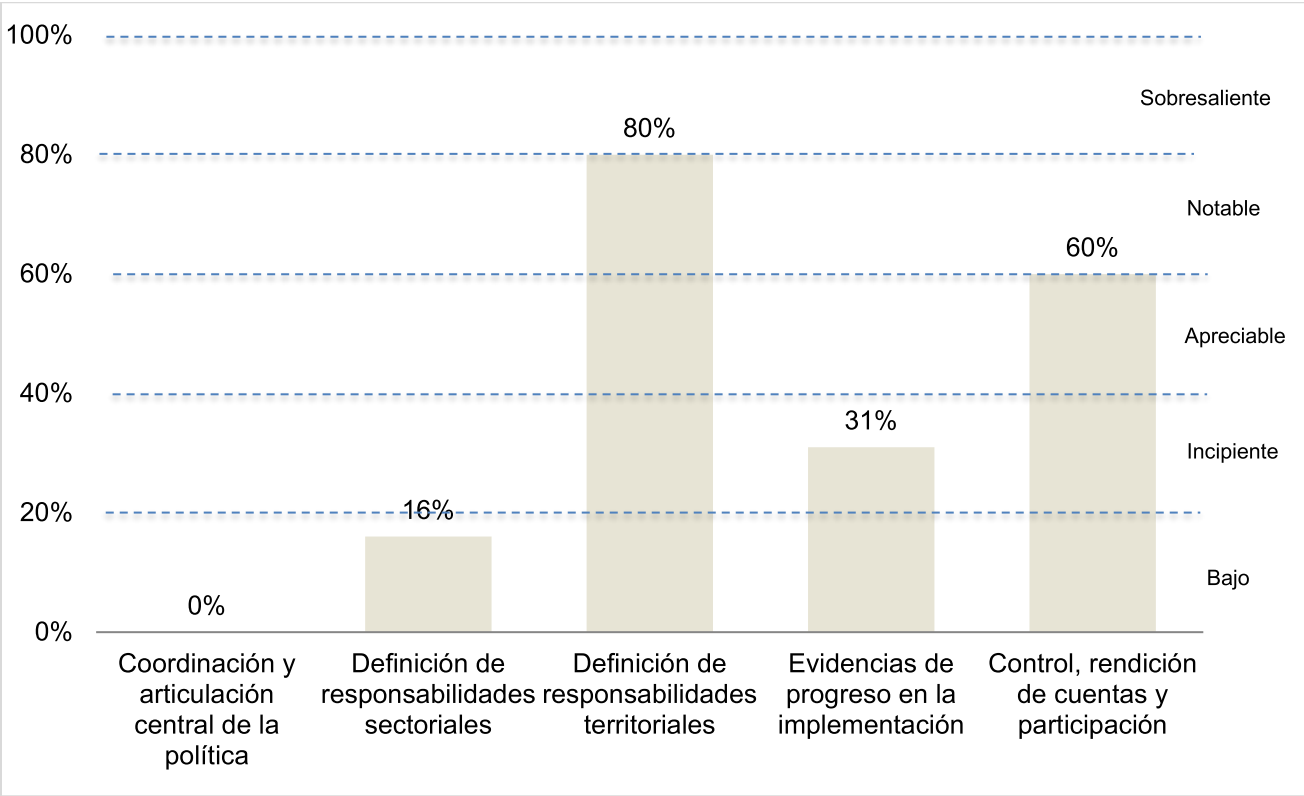
Reducción del riesgo (RR)

El componente de “Reducción del riesgo” (RR), alcanza un nivel de cumplimiento del 37%, lo que le ubica en el rango “incipiente”. Este componente tiene una distribución muy heterogénea entre las fases que le componen. Es muy notorio observar que la fase de *Coordinación y articulación central de la política* no cumple ninguno de los indicadores y la *Definición de responsabilidades sectoriales* únicamente alcanza el 16%. Por otra parte, la fase de *Definición de responsabilidades territoriales* llega a un nivel de cumplimiento de 80%.

Cuadro 7. Reducción del Riesgo para la GRD por fases de la política pública. Brasil (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	0%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	16%
3	Definición de responsabilidades territoriales	80%
4	Evidencias de progreso en la implementación	31%
5	Control, rendición de cuentas y participación	60%

Gráfico 5. Reducción del riesgo para la GRD por fases de la política pública. Brasil (2016)



Análisis cualitativo de indicadores por cada fase de la política pública

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política (RR-1)

Los resultados de esta fase de la política pública, en sus tres subcategorías, se localizan en los niveles “bajo”, los dos primeros e “incipiente” el último.

El iGOPP revela importantes vacíos a nivel de la inclusión de la gestión del riesgo la agenda del gobierno y la formulación de la política pública en el tema.

1.1 Coordinación y articulación central de la política

Esta fase de la política pública presenta un 0% de indicadores cumplidos, por tanto, se clasifica como “bajo”. Esta fase es una de las cuatro que en toda la aplicación del iGOPP no alcanza

ninguna condición positiva⁴³. Algunos aspectos de alta relevancia no alcanzados en esta fase son: el país no cuenta con la normativa que establezca la articulación entre la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático; no existe obligatoriedad para las entidades públicas de reducir el riesgo en edificaciones esenciales o infraestructura crítica (como hospitales, escuelas, generadores de energía, telecomunicaciones, entre otros); y tampoco existe un régimen de sanciones por incumplimiento de normativa sobre diseño, localización, construcción de infraestructura pública o privada.

1.2 Definición de responsabilidades sectoriales

Esta fase de la política pública presenta un 16% de indicadores cumplidos, el cual se clasifica como “*bajo*”. A nivel de responsabilidades sectoriales se observa un porcentaje sumamente reducido de cumplimiento indicadores puesto que únicamente los sectores salud, agua y telecomunicaciones⁴⁴ tienen competencias explícitas para reducir el riesgo en su ámbito de atribuciones.

Brasil no cuenta con un Sistema Nacional Centralizado de Inversiones Públicas. Cada sector es responsable por establecer la normatividad para sus inversiones públicas. Actualmente, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión con apoyo de GIZ están elaborando la segunda fase de proyecto de Inversión Pública y Adaptación al Cambio Climático (IPAC), que incluye dentro de sus objetivos realizar un diagnóstico a nivel federal respecto de los sectores que cuentan con normatividad e instrumentos para incluir la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en el proceso de inversión pública, para posteriormente diseñar pilotos en sectores seleccionados.

No se encontró evidencia de normatividad que ordene realizar un análisis de riesgo de desastres en la fase de pre-inversión del ciclo del proyecto, ni de normatividad que obligue a incorporar en la fase de pre-inversión la realización de estudios de cambio climático, ni de normatividad que ordene realizar análisis de riesgo de desastres en otras fases del ciclo del proyecto diferente de la fase de pre-inversión.

⁴³ La fase de Control, rendición de cuentas y participación en los componentes IR y PF y las fases de Definición de responsabilidades sectoriales y Definición de responsabilidades territoriales en el componente PR tampoco cumplen ningún indicador.

⁴⁴ Ver indicadores RR-1B-9 y RR-1B-15

1.3 Definición de responsabilidades territoriales

Esta fase de la política pública presenta un 80% de indicadores cumplidos, el cual se clasifica como “*notable*”. Esta es la fase de política pública con el nivel más alto de cumplimiento de indicadores dentro del componente.

La norma nacional de GRD⁴⁵ (ley N° 12.608 de 2012) establece que las unidades de gestión territorial son responsables de la reducción del riesgo de desastres en sus respectivos territorios.

Esta responsabilidad también se encuentra en la normatividad que define las competencias de las unidades de gestión territorial⁴⁶: *La ley N° 10.257, de 10 de julio de 2001, reglamenta los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal establece directrices generales de política urbana y establece otras medidas^{xviii}. El artículo 2º inciso IV establece que la política urbana, tiene las siguientes directrices: “VI – ordenamiento y control del uso del suelo para evitar: ... h) la exposición de la población a riesgos de desastres^{xix}.”*

Esta misma ley establece la zonificación de áreas de riesgo como criterio determinante en el uso del suelo⁴⁷: *“art. 42, el plan director de los municipios incluidos en el Catastro Nacional de Municipios con áreas susceptibles a la ocurrencia de deslizamientos de gran impacto, inundaciones bruscas, o procesos geológicos o hidrológicos conexos deberá contener; II - mapas con las áreas susceptibles a la ocurrencia de deslizamientos de gran impacto, inundaciones bruscas o procesos geológicos o hidrológicos conexos; III - planificación de las acciones de intervención preventiva y relocalización de población en áreas de riesgo de desastre; (incluido en la ley N° 12.608 de 2012) IV - medidas de drenaje urbano necesarias para la prevención y mitigación del impacto desastres^{xx}”.*

Por otra parte, la normatividad sobre GRD (ley N° 12.608 de 2012) establece como prioridad la relocalización de comunidades afectadas y personas habitando en área de riesgo⁴⁸.

La normatividad nacional sobre la organización de la planificación territorial no establece la zonificación de áreas de riesgo como determinante en la definición del uso y ocupación del suelo.

⁴⁵ Ver indicador RR-1C-1

⁴⁶ Ver indicadores RR-1C-1 y RR-1C-2

⁴⁷ Ver indicador RR-1C-3

⁴⁸ Ver indicador RR-1C-5

2. Implementación de la política (RR-2)

2.1 Evidencias de progreso en la implementación

Esta fase de la política pública presenta un 31% de indicadores cumplidos, lo cual corresponde con una calificación *"incipiente"*. De los 10 sectores claves del país solo tres (ambiente, agricultura y energía) asignaron recursos para la reducción del riesgo de desastres⁴⁹.

Con relación al sector ambiente, dentro del PPA 2016-2019 se encuentra el Programa: *"2050 - Cambio Climático"*, el cual incluye el Objetivo: *"1067 - Mitigar el Cambio Climático y promover la adaptación a sus efectos, por medio de la implementación de la Política Nacional sobre Cambio Climático^{xxi}"*, cuyo órgano responsable es el Ministerio de Medio Ambiente.⁵⁰

Con relación al sector agricultura, dentro del PPA 2016-2019⁵¹. se encuentra el Programa: *"2077 – Agricultura sostenible"*, el cual incluye el Objetivo: *"0601 – Perfeccionar los mecanismos de gestión de riesgos climáticos y de protección de ingresos en la actividad agropecuaria, con énfasis en el seguro rural"*, bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, el cual incluye como metas 2016 -2019 *"046O - Ampliar el número de productores rurales beneficiados por el "Programa de Subvención de la Prima del Seguro Rural (PSR)" y "046P - Elevar el área cubierta por el seguro rural subvencionado"*, el cual además incluye como iniciativa *"02CK - Desarrollo de nuevos mecanismos de prevención ante riesgos agroclimáticos"* y *"050H – Adecuación del seguro rural considerando la irrigación como factor de minimización de riesgos para la ampliación de la oferta del seguro rural^{xxii}"*

Respecto del sector energía, dentro del PPA 2016-2019 se encuentra el Programa *"2040 - Gestión de Riesgos e de Desastres"*, el cual incluye el Objetivo: *"0169 – Apoyar la reducción del riesgo de desastres naturales en municipios críticos a partir de la planificación y ejecución de obras^{xxiii}"*, el cual es responsabilidad del Ministerio de Minas y Energía⁵².

⁴⁹ Ver indicadores RR-2-3 a RR-2-9

⁵⁰ Ver indicador RR-2-1

⁵¹ Ver indicador RR-2-2

⁵² Ver indicador RR-2-10

A pesar de que Brasil cuenta con una herramienta que le permite identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan con programas en gestión del riesgo de desastre, como se mencionó en el análisis del componente del Marco General de Gobernabilidad para la GRD (MG), algunas asignaciones presupuestarias para actividades de reducción del riesgo están relacionadas con otros Programas del PPA 2016-2019 diferentes al programa "2040 - Gestión de Riesgos y de Desastres".

Se encontró que la "Compañía de Saneamiento Básico del Estado de São Paulo" (mayor empresa de agua y saneamiento en América y la quinta en el mundo con relación a población atendida), ha realizado actividades de reducción de riesgo de desastres⁵³. *"...la RMSP ya está mejor preparada para enfrentar sequías peores que las previstas en los diferentes planes de recursos hídricos desarrollados a partir de la década de 1960. Aún si se repitieran condiciones hidrológicas tan adversas como las vividas en el bienio 2014-2015, la seguridad hídrica estará integralmente garantizada cuando tres obras estuviesen concluidas: la primera en la cuenca del Rio Ribeira (hasta 6,4 m3/s); la segunda en la cuenca del Rio Paraíba do Sul (hasta 8,5 m3/s); y la tercera, en la cuenca del Rio Itapanhaú (hasta 2,5 m3/s)^{xxiv}".*

Con relación a las empresas de servicios públicos de energía y de telecomunicaciones, no se encontró evidencia de asignación de recursos para la vigencia fiscal 2016, para la reducción del riesgo de desastres.

3. Evaluación de la política (RR-3)

3.1. Control, rendición de cuentas y participación

Esta fase de la política pública presenta un 60% de indicadores cumplidos, el cual se clasifica como "apreciable".

La normatividad que dispone sobre sanciones penales y administrativas derivadas de conductas y actividades negativas para el medio ambiente, ley N° 6.938, de 31 de agosto de 1981, establece un régimen de sanciones para entidades públicas o privadas⁵⁴.

⁵³ Ver indicador RR-2-11

⁵⁴ Ver indicador RR-3-1

Por otra parte, la Contraloría General de la Unión ha realizado acciones de control en la aplicación de la gestión del riesgo. Particularmente en los estados de Minas Gerais y Roraima, en los años 2015 y 2016⁵⁵.

En términos de la actualización de los planes de ordenamiento territorial, *la ley N° 10.257, del 10 de julio de 2001 que Reglamenta los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal, establece directrices generales de política urbana y establece otras medidas* indica en el inciso 3o. que la norma que aprueba los planes directores municipales debe ser revisada por lo menos cada 10 años⁵⁶.

De igual forma, la normatividad sobre gestión de cuencas establece responsabilidades de seguimiento, evaluación y actualización⁵⁷.

Preparación de la respuesta (PR)

El conjunto de fases de política pública que integran la “Preparación de la respuesta” (PR), alcanza un nivel de cumplimiento del 43%, lo que le ubica en el rango “apreciable”. Se observa un alto nivel de cumplimiento en la “Coordinación y articulación central de la política”, con un 88%. El nivel más bajo está en el “Control y rendición de cuentas y participación”, fase que cumple únicamente el 17% de los indicadores.

Cuadro 8. Preparación de la respuesta para la GRD por fases de la política pública. Brasil (2016)

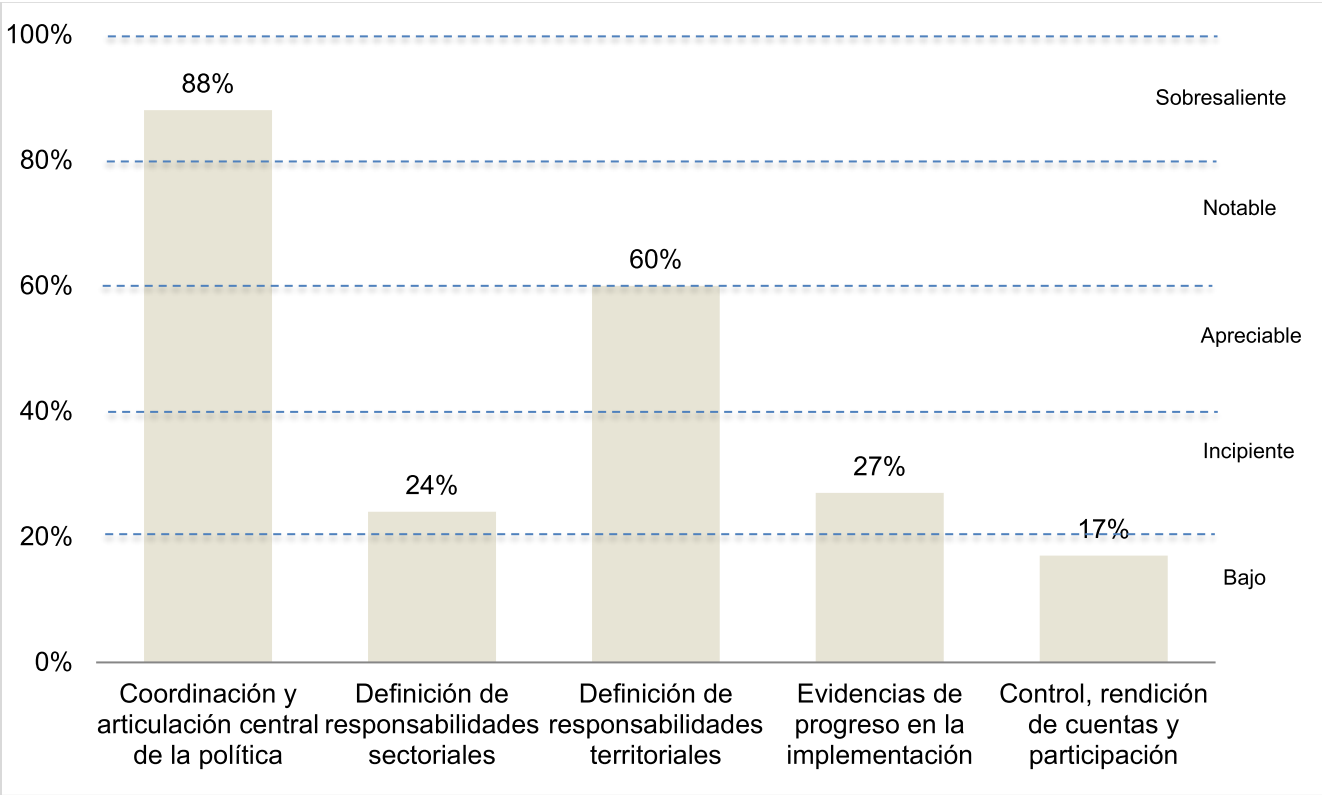
1	Coordinación y articulación central de la política	88%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	24%
3	Definición de responsabilidades territoriales	60%
4	Evidencias de progreso en la implementación	27%
5	Control, rendición de cuentas y participación	17%

⁵⁵ Ver indicador RR-3-2

⁵⁶ Ver indicador RR-3-3

⁵⁷ Ver indicador RR-3-4

Gráfico 6. Preparación de la respuesta para la GRD por fases de la política pública. Brasil (2016)



Análisis cualitativo de indicadores por cada fase de la política pública

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política (PR-1)

Los resultados de esta fase de la política pública son dispares en sus tres subcategorías, localizándose en los niveles “sobresaliente”, “incipiente” y “apreciable”.

1.1 Coordinación y articulación central de la política

Esta fase de la política pública presenta un 88% de indicadores cumplidos, el cual se clasifica como “sobresaliente”. Es la subcategoría mejor evaluada dentro de todos los componentes del iGOPP. Una razón importante para alcanzar este alto nivel es que la adopción de la ley N° 12.608 de 2012 que instituye la Política Nacional de Protección y Defensa Civil, incluyó criterios relacionados con la preparación de la respuesta.

Esta normatividad establece una organización nacional responsable de la preparación de la respuesta, así como un mecanismo para el manejo de crisis al más alto nivel político (Consejo Nacional de Protección y Defensa Civil)⁵⁸. Es importante observar que, a diferencia del indicador MG-1A-3⁵⁹, que fue considerado “no cumplido”, la instancia de manejo de crisis no es la Secretaría Nacional de Protección y Defensa Civil (SEDEC), la cual se ubica debajo del nivel ministerial, sino un Consejo Interministerial colegiado. Esta condición es particularmente importante en la Preparación de la respuesta, ya que esto permite evitar o reducir la posibilidad de adopción de mecanismos ad-hoc para el manejo de la situación de desastres existente, y con esto evitar también la improvisación.

En relación con la obligatoriedad de elaborar protocolos para el comando de operaciones o comando de incidentes, en el Decreto N° 7.257, de 4 de agosto de 2010, que “*Reglamenta la Medida Provisional no. 494 del 2 de julio de 2010 y dispone sobre el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINDEC)*”^{xxv}, establece que la respuesta local se basará en el Comando Unificado de Operaciones adoptado por el Sistema Nacional de Defensa Civil⁶⁰ (posteriormente sustituido por el *Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil – SINPDEC*).

Con respecto a la existencia de un régimen de excepción en situaciones de desastre⁶¹, el art. 136 de la Constitución de la República Federal de Brasil, de 1988 establece: “*el presidente de la República puede, después de escuchar al Consejo de la República y al Consejo de Defensa Nacional, decretar el estado de defensa para preservar o rápidamente restablecer, en sitios restringidos y determinados, el orden público y la paz social amenazados por grave e inminente inestabilidad institucional o afectados por calamidades naturales de grandes proporciones*”^{xxvi}.

Por otra parte, la ley N° 12.608 de 2012, que regula la gestión de riesgo en el país, establece la obligatoriedad de elaborar planes de emergencia⁶²: *Art. 6o "Compete a la Unión: ... VIII - instituir el Plan Nacional de Protección y Defensa Civil. La SEDEC elaboró el Plan Nacional de Gestión de Riesgo y Respuesta a Desastres 2012-2014*”^{xxvii}. Dado que el indicador mide la obligatoriedad

⁵⁸ Ver indicadores PR-1A-1 y PR-1A-2

⁵⁹ Este indicador mide la existencia de normatividad que establezca un nivel jerárquico igual o superior al ministerial para la coordinación y articulación de los instrumentos de la política en GRD.

⁶⁰ Ver indicador PR-1A-3

⁶¹ Ver indicador PR-1A-4

⁶² Ver indicador PR-1A-5

de elaborar el plan el indicador se cumple, sin embargo, es importante mencionar que el plan aún no se ha actualizado.

El decreto N° 7.257, de 4 de agosto de 2010, “Reglamenta la Medida Provisional no. 494 del 2 de julio de 2010 que dispone sobre el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINDEC)”, prevé que las acciones de respuesta deben basarse en evaluación de daños⁶³. De igual forma, la norma que regula la GRD, ley N° 12.608 de 2012, estipula la realización de simulaciones y simulacros de forma regular, según lo establecido en el plan de contingencia de protección y defensa civil⁶⁴.

El único indicador “no cumplido” es el relacionado con la coordinación de la asistencia internacional y ayuda mutua en caso de desastre, la cual no se encuentra respaldada por ningún tipo de regulación o normatividad.

1.2 Definición de responsabilidades sectoriales

Esta fase de la política pública presenta una valoración de 24%, la cual corresponde con un nivel “incipiente”.

Un aspecto muy relevante es que la normatividad general de gestión de riesgo no establece la obligatoriedad de elaborar planes de preparativos de la respuesta en los sectores o ministerios. Sin embargo, esta norma sí establece la instalación y operación de sistemas de alerta temprana⁶⁵.

En cuanto a la normatividad sectorial, se observa que únicamente en telecomunicaciones existe un mandato explícito para desarrollar acciones de preparativos de la respuesta⁶⁶. De igual forma, existe esta obligatoriedad para las empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones⁶⁷.

⁶³ Ver indicador PR-1A-6

⁶⁴ Ver indicador PR-1A-7

⁶⁵ Ver indicador PR-1B-2

⁶⁶ Ver indicador PR-1B-11

⁶⁷ Ver indicador PR-1B-14

En términos de la obligatoriedad de realizar planes de contingencia sobre derramamiento de hidrocarburos⁶⁸, existe la ley No 9.966, del 28 de abril de 2000, que *“dispone sobre la prevención, el control y la fiscalización de la contaminación causada por el lanzamiento de petróleo y otras sustancias nocivas o peligrosas en aguas bajo jurisdicción nacional, y establece otras medidas^{xxviii”}*

1.3 Definición de responsabilidades territoriales

Esta fase de la política pública presenta un valor de cumplimiento de 60%, lo cual corresponde a un nivel “apreciable”.

La definición de instancias de coordinación en el territorio⁶⁹ se cumple a través de la ley de GRD, ley N° 12.608 de 2012. En su artículo 10 establece que *“El SINPDEC está constituido por los órganos y entidades de la administración pública Federal, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, así como por las entidades públicas y privadas de actuación significativa en el área de protección y defensa civil”*. El artículo 11 establece que *“ El SINPDEC será manejado por los siguientes órganos: I-órgano consultivo: CONPDEC; II - órgano central, definido en acto del Poder Ejecutivo federal, con la finalidad de coordinar el sistema; III - los órganos regionales, estatales y municipales de protección y defensa civil; y IV - órganos sectoriales de los 3 (tres) ámbitos de gobierno^{xxix”}*.

El decreto N° 7.257, de 4 de agosto de 2010, que *Reglamenta a Medida Provisoria no 494 de 2 de julio de 2010, para disponer sobre el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINDEC)*, también cumple con los criterios de asistencia subsidiaria⁷⁰, puesto que determina los mecanismos institucionales para asistencia en diferentes partes del territorio.

La ley N° 12.608 de 2012, que regula la gestión del riesgo en el país, también establece la obligación de formular planes de preparación o contingencia a nivel territorial⁷¹: art. 7. *“establece*

⁶⁸ Ver indicador PR-1B-17

⁶⁹ Ver indicador PR-1C-1

⁷⁰ Ver indicador PR-1C-2

⁷¹ Ver indicador PR-1C-3

como competencia de los estados apoyar a los municipios en la elaboración de planes de contingencia y protección civil^{xxx}.

El único indicador que no se cumple en esta fase es la existencia de normatividad, distinta de la de GRD, que establezca competencias para las unidades de gestión territorial.

2. Implementación de la política (PR-2)

2.1 Evidencias de progreso en la implementación

Esta fase de la política pública presenta un valor de cumplimiento de 27%, el cual corresponde a un nivel “incipiente”.

A través de instrumentos presupuestales fue posible evidenciar asignación de recursos para la preparación de la respuesta al Ministerio de la Integración Nacional, el cual tiene funciones relacionadas con protección y defensa civil⁷². Dentro del PPA 2016-2019 se encuentra el Programa *"2040 - Gestión de Riesgos y de Desastres"*, el cual incluye el Objetivo: *"0174 – promover acciones de respuesta para la atención a la población afectada y recuperar escenarios afectados por desastres, especialmente por medio de recursos financieros, materiales y logísticos, complementarios a la acción de los estados y municipios"*, cuyo órgano responsable es el Ministerio de la Integración Nacional, el cual incluye como meta 2016 - 2019 *"04EG - Apoyar la elaboración de Planes de Contingencia en 250 municipios críticos"* y como iniciativa *"05LA - Capacitación de Estados y Municipios para la elaboración de planes de contingencia y ejercicios y simulaciones de desastres^{xxxi}"*.

En relación con la asignación de recursos para el financiamiento de actividades de preparación de al menos un cuerpo de bomberos a nivel nacional, se considera que la condición es negativa, puesto que tendría que comprobarse que todos los Estados realizan este tipo de asignaciones. No fue posible encontrar evidencia en la Ley No. 18.660 del 22 de diciembre de 2015, Ley Presupuestaria Anual, Ejercicio de 2016, del Gobierno del Estado Paraná, con lo cual al menos uno de los Estados no cumple.

⁷² Ver indicador PR-2-1

Por otro lado, en los instrumentos presupuestales, también se pudo evidenciar asignación de recursos para la entidad responsable de la prevención de incendios forestales⁷³. Dentro del PPA 2016-2019 se encuentra el Programa: "2050 - Cambio Climático", el cual incluye el Objetivo: "1067 - Mitigar el Cambio Climático y promover la adaptación ante sus efectos, por medio de la implementación de la Política Nacional sobre Cambio Climático", cuyo órgano responsable es el Ministerio de Medio Ambiente, el cual incluye como iniciativas "0527 - Implementación del Programa de Brigadas Federales de Prevención y Combate de Incendios Forestales" y "0528 - Implementación del Programa Inter agencial para el Combate de Incendios Forestales"^{xxxii}.

A efectos de elaborar los planes de contingencia, los municipios articulan este proceso con sus secretarías sectoriales. En ese sentido, en el PPA 2016-2019 se encuentra el Programa "2040 - Gestión de Riesgos y de Desastres", el cual incluye el Objetivo: "0174 - promover acciones de respuesta para la atención a la población afectada y recuperar escenarios afectados por desastres, especialmente por medio de recursos financieros, materiales y logísticos, complementarios a la acción de los estados y municipios", cuyo órgano responsable es el Ministerio de la Integración Nacional, el cual incluye como iniciativas "05LA - Capacitación de Estados y Municipios para la elaboración de planes de contingencia, ejercicios y simulaciones de desastres " y "05LB – Disponibilidad de herramientas virtuales para la confección y divulgación de planes de contingencia (módulo del S2ID), integradas con información resultante del mapeo de riesgo"^{xxxiii}.

De los 10 sectores analizados en el iGOPP, únicamente el sector ambiental cuenta con planes de contingencia: el *Plan Nacional de Contingencia para Incidentes de Contaminación por Petróleo en Aguas bajo Jurisdicción Nacional - PNC*⁷⁴.

Con relación a la asignación de recursos para actividades de preparación de la respuesta, solo en dos sectores se pudo evidenciar dicha asignación (agricultura y energía). No obstante, no se encontraron planes de contingencia para dichos sectores. Con relación al sector de agricultura, dentro del PPA 2016-2019 se encuentra el Programa: "2028 - Defensa Agropecuaria", el cual incluye el Objetivo "1052 – modernizar las acciones de defensa agropecuaria por medio del mejoramiento de los mecanismos que aseguran la sanidad de los vegetales, la salud de los

⁷³ Ver indicador PR-2-3

⁷⁴ Ver indicador PR-2-4

animales, la idoneidad de los insumos y servicios y la conformidad de los productos agropecuarios", cuyo órgano responsable es el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, el cual incluye como Iniciativa "05FB - Creación de la aplicación del Sistema Nacional de Información de Alerta Rápida^{xxxiv}".

Con relación al sector de energía, dentro del PPA 2016-2019 se encuentra el Programa: "2053 - Petróleo y Gas", dentro del cual se encuentra el Objetivo: "0529 – planificar y expandir la infraestructura de transporte y el mercado de gas natural, teniendo como base el plan decenal de expansión de la malla del transporte de gas natural a través de gasoducto (PEMAT)", cuyo órgano responsable es el Ministerio de Minas y Energía, el cual incluye como iniciativa "0564 – propuesta de decreto de reglamentación del plan de contingencia para suministro de gas natural^{xxxv}".

También se encontró que en Electrobras, que es la mayor compañía eléctrica del sector energético en América Latina, *"cada unidad de negocios de las empresas Electrobras tiene su plan de contingencia específico que, de forma diferenciada, abarca asuntos sociales, impactos ambientales, desastres naturales, asuntos relacionados con la tecnología de información, huelgas y crisis de imagen, así como riesgos de incendio que pueden afectar al público interno y externo, tomando en cuenta las comunidades y sus áreas de influencia. Por razones de seguridad los planes de contingencia de las empresas Electrobras no se encuentran disponibles al público en sus respectivos websites⁷⁵".*

Con relación a las empresas de servicios públicos de agua y saneamiento y telecomunicaciones, no se encontró evidencia de existencia de planes de contingencia o emergencia.

3. Evaluación de la política (PR-3)

3.1. Control, rendición de cuentas y participación

Esta fase de la política pública presenta un valor de cumplimiento de 17%, el cual corresponde con un nivel "bajo".

⁷⁵ Ver indicador PR-2-14

A diferencia de los componentes anteriores, para el caso de los preparativos de la respuesta la fase de “Control, rendición de cuentas y participación” cumple solamente uno de los seis de los indicadores⁷⁶, específicamente el que indaga si la normatividad que rige los procesos de preparación y respuesta establece mecanismos para la participación de la sociedad civil en todas las unidades de gestión territorial. A través del decreto N° 7.257, de 4 de agosto de 2010, que Reglamenta la Medida Provisoria no 494 del 2 de julio de 2010, para tomar disposiciones sobre el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINDEC), establece en el capítulo I, acápite § 9o que... “El SINDEC movilizará a la sociedad civil para actuar en situación emergencia o estado de calamidad pública, coordinando el apoyo logístico para el desarrollo de las acciones de defensa civil^{xxxvi}”.

Planificación de la recuperación (RC)

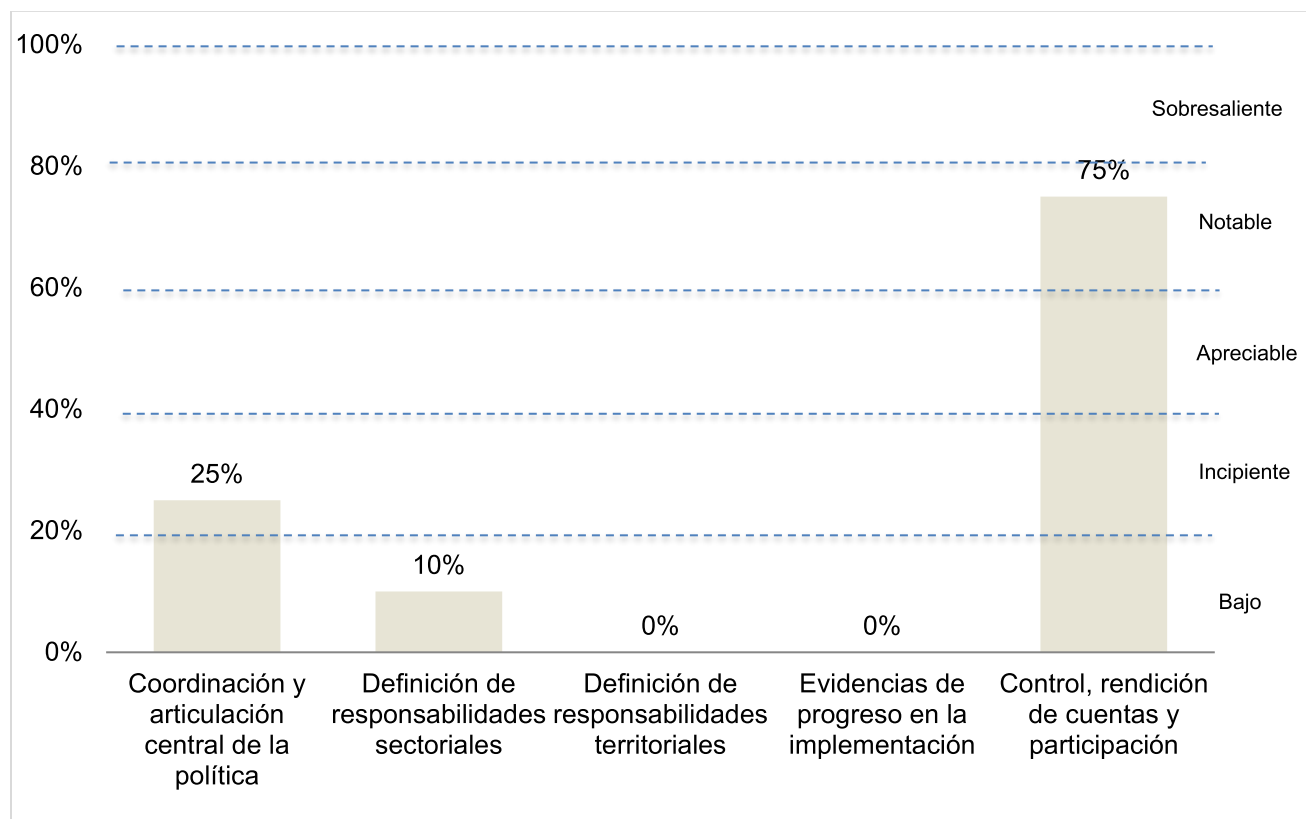
El componente de “Planificación de la recuperación” (RC), alcanza un nivel de cumplimiento del 25%, lo que le ubica en el rango “incipiente”. Este componente de política pública es uno de los más bajos en toda la aplicación del iGOPP, sobre todo por las fases de “Definición de responsabilidades territoriales” y “Evidencias de progreso en la implementación”, que no cumplen ninguno de los indicadores, mientras que la “Definición de responsabilidades sectoriales” alcanza un 10% y el “Control, rendición y participación” un 75%.

**Cuadro 9. Planificación de la respuesta para la GRD por fases de la política pública.
Brasil (2016)**

1	Coordinación y articulación central de la política	25%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	10%
3	Definición de responsabilidades territoriales	0%
4	Evidencias de progreso en la implementación	0%
5	Control, rendición de cuentas y participación	75%

⁷⁶ Ver indicador PR-3-1

**Gráfico 7. Planificación de la respuesta para la GRD por fases de la política pública.
Brasil (2016)**



Análisis cualitativo de indicadores por cada fase de la política pública

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política (RC-1)

Los resultados de esta fase de la política pública, en sus tres subcategorías, se localizan entre los niveles “notable” y “bajo”, con una clara predominancia de este último nivel.

1.1 Coordinación y articulación central de la política

Esta fase de la política pública presenta un 25% de indicadores cumplidos, el cual se clasifica como “incipiente”.

La normatividad nacional de gestión de riesgo, ley N° 12.608 de 2012, establece claramente la responsabilidad del sistema para todos los componentes de la gestión de la gestión del riesgo

de desastres, incluyendo la recuperación⁷⁷; el Art. 4o de la ley establece "*directrices de la PNPDEC: II – abordaje sistémico de las acciones de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación*"; y en el Art. 5o define que "*son objetivos de la PNPDEC: III - recuperar las áreas afectadas por desastres*^{xxxvii}".

Con respecto a la recuperación de medios de vida como parte de los objetivos de recuperación post-desastres⁷⁸, la Política Nacional de Protección y Defensa Civil publicada en 2007 establece en su Capítulo VIII, 4.1. el "*Subprograma de Recuperación Socioeconómica de Áreas Afectadas por Desastres; 4.1.1. Proyectos de Reubicación de Población y de Construcción de Viviendas para Poblaciones de Bajos Ingresos; 4.1.2. Proyectos de Recuperación de Áreas Degradadas; 4.2. Subprograma de Reconstrucción de la Infraestructura de Servicios Públicos Afectados por Desastres*^{xxxviii}".

1.2 Definición de responsabilidades sectoriales

Esta fase de la política pública cumple solamente uno de los diez indicadores (10%) con lo cual se clasifica en el rango "bajo".

El sector de telecomunicaciones es el único que define responsabilidades de planificación para la recuperación en su ámbito de competencias⁷⁹.

1.3 Definición de responsabilidades territoriales

Esta fase de la política pública no cumple ningún indicador, lo cual le clasifica como cumplimiento "bajo".

⁷⁷ Ver indicador RC-1A-1

⁷⁸ Ver indicador RC-1A-2

⁷⁹ Ver indicador RC-1B-9

2. Implementación de la política (RC-2)

2.1 Evidencias de progreso en la implementación

Esta fase de la política pública no cumple ningún indicador, lo cual le clasifica como cumplimiento “bajo”.

3. Evaluación de la política (RC-3)

3.1. Control, rendición de cuentas y participación

En esta fase de la política pública se cumplen tres de los cuatro indicadores, lo cual la ubica en el rango “notable” de cumplimiento con un valor de 75%.

La ley que regula la GRD en el país establece mecanismos de participación de la sociedad civil⁸⁰, en su artículo 10 se indica que *"El SINPDEC está constituido por los órganos y entidades de la administración pública federal, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios y por las entidades públicas y privadas de actuación significativa en el área de protección y defensa civil"*, y el Art. 4 *"establece entre las directrices de la PNPDEC VI - participación de la sociedad civil^{xxxix}"*.

El Tribunal de Cuentas de la Unión realizó una evaluación sobre la gestión del gobierno en la recuperación⁸¹ en el contexto del desastre de la Región Serrana en el Estado de Río de Janeiro, con lo cual se cumple el indicador que indaga sobre la evaluación de procesos de recuperación por parte de las entidades de control. De igual forma, fue posible constatar que en este desastre se estableció un mecanismo de información para la población⁸².

Protección financiera (PF)

El componente de “Protección financiera” (PF), alcanza un nivel de cumplimiento del 15%, lo que le ubica en el rango “bajo”. Este componente de política pública tiene el nivel más bajo dentro de los rangos de cumplimientos de los indicadores del iGOPP.

⁸⁰ Ver indicador RC-3-1

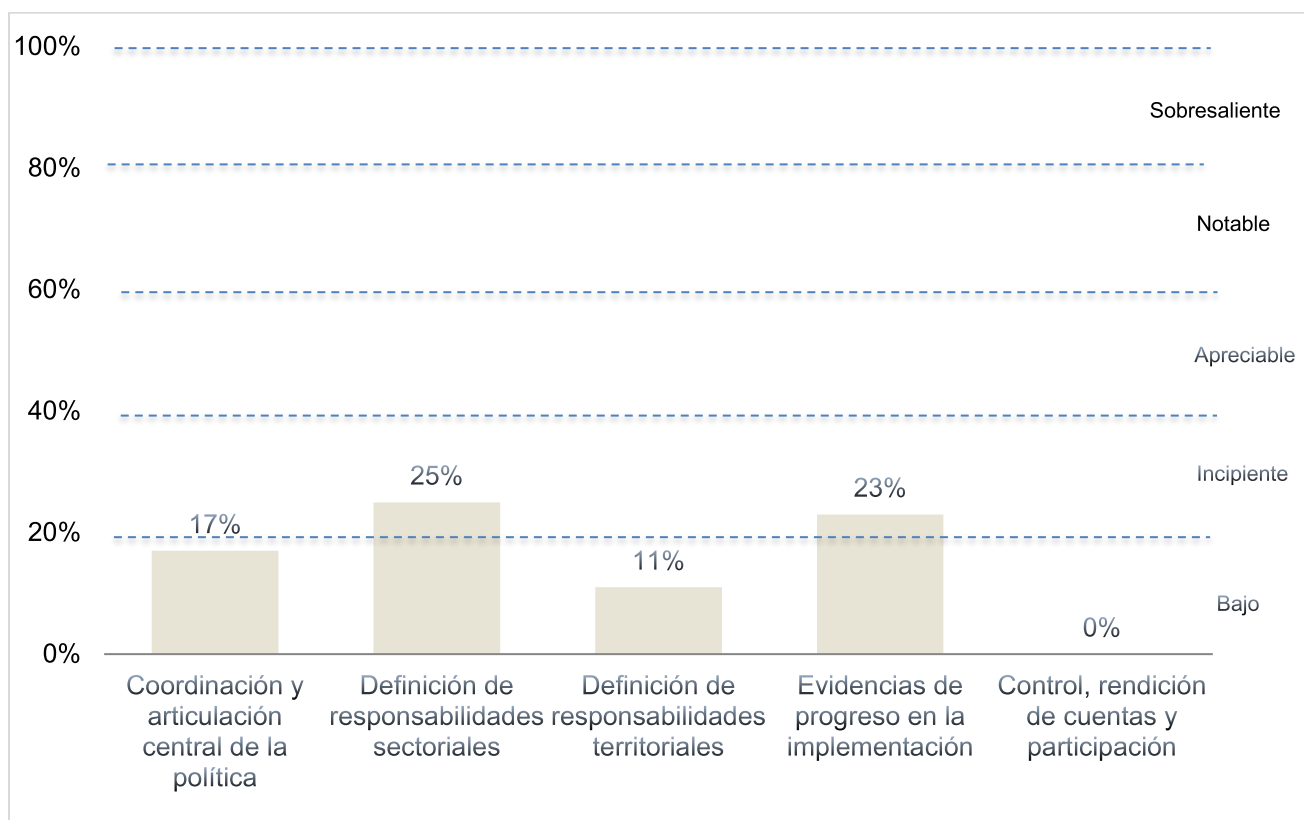
⁸¹ Ver indicador RC-3-2

⁸² Ver indicador RC-3-3

Cuadro 10. Protección financiera para la GRD por fases de la política pública. Brasil (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	17%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	25%
3	Definición de responsabilidades territoriales	11%
4	Evidencias de progreso en la implementación	23%
5	Control, rendición de cuentas y participación	0%

Gráfico 8. Protección financiera para la GRD por fases de la política pública. Brasil (2016)



Análisis cualitativo de indicadores por cada fase de la política pública

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política (PF-1)

Los resultados de esta fase de la política pública, en sus tres subcategorías, se localizan entre los niveles “incipiente” y “bajo”, con una predominancia de este último nivel.

1.1 Coordinación y articulación central de la política

Esta fase de la política pública presenta un 17% de indicadores cumplidos, el cual se clasifica como “incipiente”.

Los alcances en esta fase están concentrados en la existencia del Fondo Nacional para Calamidades Públicas, Protección y Defensa Civil (FUNCAP), el cual está habilitado para “...a) asistencia inmediata a las poblaciones afectadas por calamidades públicas, cuyo estado ha sido declarado por decreto del Gobierno Federal; ...”⁸³. Dicho Fondo es estipulado en el decreto-ley N° 950 de 1969, mediante el cual “*instituye en el Ministerio de Interior el Fondo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) y establece otras medidas*”^{xii}. Cabe mencionar que no existe normatividad que establezca el porcentaje anual de recursos a asignarse a dicho fondo.

No se encontró evidencia de fondos de desarrollo habilitados para financiar actividades de manejo de desastres, así como de normatividad que obligue a la formulación de una estructura de retención y transferencia del riesgo de desastres.

También fue posible identificar la falta de normatividad que estipule que la estimación de reservas para bienes tanto homogéneos/uniformes como no homogéneos/especiales debe estar sustentada en modelos de evaluación probabilista del riesgo definidos o certificados por el ente regulador del sector.

1.2 Definición de responsabilidades sectoriales

Esta fase de la política pública presenta un 25% de indicadores cumplidos, el cual se clasifica como “incipiente”.

Existe normatividad que establece responsabilidades fiscales al Estado en caso de ocurrencia de desastres⁸⁴ en el Decreto No. 7.257 del 4 de Agosto de 2010 “Reglamenta la Medida Provisional no 494 del 2 de julio de 2010, para establecer disposiciones sobre el Sistema

⁸³ Ver indicador PF-1A-1

⁸⁴ Ver indicador PF-1B-1

Nacional de Defensa Civil - SINDEC, sobre el reconocimiento de situaciones de emergencia o estado de calamidad pública, sobre las transferencias de recursos para acciones de socorro, asistencia a las víctimas, restablecimiento de servicios esenciales y reconstrucción en las áreas afectadas por los desastres, y establece otras medidas”^{xii}. El decreto establece *“las transferencias obligatorias de la unión a los órganos entidades de los estados, Distrito Federal y municipios para la ejecución de acciones de socorro, Asistencia las víctimas, restablecimiento de servicios esenciales y reconstrucción,...”*, donde se definen como acciones de reconstrucción *“acciones de carácter definitivo destinadas a restablecer el escenario destruido por el desastre, como la reconstrucción o la recuperación de unidades habitacionales, infraestructura pública, sistemas de agua, vertederos, pequeñas represas, carreteras vecinales, edificios públicos y comunitarios, cursos de agua, protección de laderas, entre otras establecidas por el Ministerio de la Integración Nacional”^{xiii}*. Es decir, que hay una obligatoriedad de transferir recursos para actividades de reconstrucción, las cuales incluyen la reconstrucción de vivienda de privados, por lo cual se considera que se establece la responsabilidad fiscal del Estado ante la ocurrencia de desastres.

No se encontró evidencias que el Ministerio de Hacienda tenga responsabilidades relacionadas con la definición de políticas y mecanismos de protección financiera, ni de normatividad que estipule la obligatoriedad del aseguramiento de activos públicos de las entidades sectoriales.

También se verificó la ausencia de normatividad sobre incentivos para el aseguramiento de la vivienda de los privados por riesgo de desastres. De acuerdo con el Grupo Banco Mundial y GFDRR (2014), *“los proyectos habitacionales financiados por el programa Minha Casa, Minha Vida están cubiertos contra daños causados por desastres naturales como parte del componente más abarcador del seguro del propio programa, incluyendo seguro contra oscilaciones en los ingresos familiares o fallas causadas por muerte. Los siniestros relacionados con daños son mucho más bajos en comparación con otros eventos cubiertos por el seguro”^{xiiii}*. En este caso, no se considera un incentivo, puesto que el seguro es cubierto por el Programa.

1.3 Definición de responsabilidades territoriales

Esta fase de la política pública presenta un 11% de indicadores cumplidos, el cual se clasifica como “bajo”.

São Paulo, ciudad que concentra la mayor población urbana y activos expuestos del país, cuenta con el Fondo Social de Solidaridad del Estado de São Paulo (FUSSESPEI), el cual está habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades de manejo de desastres. No se encontró evidencia que dicho fondo cuente con capacidad para acumular recursos en el tiempo, ni que esté basado en una regla óptima de acumulación y gasto basada en la pérdida anual esperada y en la información registrada sobre las pérdidas por desastres en años anteriores.

El estudio del Grupo del Banco Mundial y el GFDRR "*Lidando com perdas: opções de proteção financeira contra desastres no Brasil*" (2014) menciona la existencia de cuatro fondos para la GRD a nivel de estado y de 20 fondos para la GRD a nivel de municipios.

No se encontró normatividad que estipule la obligatoriedad del aseguramiento de activos públicos de las entidades territoriales. Así mismo, no se encontró normatividad que obligue a la implementación de estructuras de protección financiera ante desastres en ciudades con más de 100 mil habitantes.

2. Implementación de la política (PF-2)

2.1 Evidencias de progreso en la implementación

Esta fase de la política pública presenta un 23% de indicadores cumplidos, el cual se clasifica como "incipiente".

En relación con los instrumentos de retención del riesgo, la normatividad estipula el Fondo Nacional para Calamidades Públicas, Protección y Defensa Civil (FUNCAP), el cual está habilitado para "...a) *assistencia imediata a las poblaciones afectadas por calamidades públicas, cuyo estado ha sido declarado por decreto del Gobierno Federal; ...*"⁸⁵. No obstante, dicho Fondo no ha sido reglamentado y no está operativo. Cabe mencionar que la normatividad que lo rige no estipula su capacidad de acumulación de recursos en el tiempo, ni una regla óptima de acumulación de gasto. No se encontró evidencia de otros fondos habilitados para el manejo de desastres.

⁸⁵ Ver indicador PF-1A-1

Los créditos extraordinarios son recursos adicionales gestionados para atender situaciones de urgencias imprevisibles y constituyen el principal instrumento de retención del riesgo. En la ley N° 12.608 de 2012 se estipula “Dispone sobre las transferencias de recursos de la Unión hacia los órganos y entidades de los Estados, Distrito Federal y Municipios para la ejecución de acciones de respuesta y recuperación en las áreas afectadas por desastres, y sobre el Fondo Especial para Calamidades Públicas; y establece otras medidas”. De manera consecuente, dentro del Programa do PPA 2016-2019 se encuentra el Programa "2040 - Gestión de Riesgos y de Desastres", el cual incluye el Objetivo: "0174 - "0174 – promover acciones de respuesta para la atención a la población afectada y recuperar escenarios afectados por desastres, especialmente por medio de recursos financieros, materiales y logísticos, complementarios a la acción de los estados y municipios", cuyo órgano responsable es el Ministerio de la Integración Nacional, el cual incluye como iniciativa "00FS – reconstrucción o reparación de infraestructuras públicas afectadas por desastres por medio de transferencia de recursos a los entes federados para la ejecución de las intervenciones^{xliv}".

La tarjeta de pago de defensa civil (CPDC) es utilizada para transferir recursos para cubrir las actividades de respuesta a los territorios que lo hayan solicitado. Para esto primero deben enviar a la Secretaría Nacional un “Plan Detallado de Respuesta”.

Respecto a la existencia de instrumentos de transferencia del riesgo, fue posible encontrar evidencia de una Circular SUSEP⁸⁶ que *“divulga las informaciones mínimas que deberán estar incluidas en la póliza, en las condiciones generales y en las condiciones especiales de los contratos de seguro-garantía...”* para *“... licitaciones y contratos de implementación indirecta de obras, servicios y compras de la administración pública, así como la cláusula específica de concesiones y permisos de servicio público^{xlv}”* Por lo tanto, se considera que la información mínima a ser incluida en la cobertura de garantía, para diferentes licitaciones y contratos, es un estándar de aseguramiento.

El aseguramiento de activos públicos no es obligatorio a nivel sectorial, ni a nivel territorial. No se encontró evidencia de la existencia de estándares para el aseguramiento de activos públicos, ni de directrices al respecto para las entidades territoriales. De acuerdo con el Grupo Banco Mundial y GFDRR (2014) *“el seguro tradicional de bienes públicos y los seguros paramétricos*

⁸⁶ Ver indicador PF-2-5

soberanos no han sido desarrollados en Brasil. La estrategia del gobierno federal hasta el momento ha sido la retención del riesgo y auto-asegurar sus propios activos".

El país no cuenta con líneas de crédito contingente para atender la ocurrencia de desastres. Con relación a otros instrumentos financieros para financiar los gastos extraordinarios que surgen como consecuencia de los desastres, la Constitución Federal establece *"La Unión, mediante legislación complementaria, podrá establecer préstamos obligatorios para atender gastos extraordinarios derivados de calamidades públicas, guerra externa o ante su inminencia"*^{xlvj}.

A nivel territorial algunos estados y municipios cuentan con fondos habilitados para actividades de GRD. Sin embargo, la ciudad capital, Brasilia, no cuenta con una estructura de protección financiera en caso de desastre. Los recursos para atender la ocurrencia de desastres en su gran mayoría son aportados por las secretarías sectoriales del Distrito Federal, quienes también aportan recursos para realizar las actividades de prevención del riesgo identificadas por la Subsecretaría de Protección y Defensa Civil de la Secretaría de Estado de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal. La ciudad tampoco cuenta con un instrumento vigente de transferencia de riesgo de desastres para un portafolio de bienes de responsabilidad fiscal.

Existen instrumentos financieros ex-ante para incentivar la reactivación económica en áreas afectadas por desastres⁸⁷. La ley N° 12.608 de 2012, establece que *"la Unión podrá mantener una línea de crédito específica, por intermedio de sus agencias financieras de fomento, destinada al capital circulante, empresarios individuales y personas físicas o jurídicas en los municipios afectados por desastres que tengan una situación de emergencia o estado de calamidad pública reconocidas por el poder ejecutivo federal"*^{xlviii}. La posibilidad que los empresarios de los municipios afectados por desastres puedan acceder a líneas de crédito específicas apoyará que puedan realizar inversiones para generar reactivación económica.

También se verificó la existencia de una estructura de protección financiera para el sector agrícola⁸⁸. Dentro del PPA 2016-2019 se encuentra el Programa: "2077 - Agricultura sostenible", el cual incluye como indicador " *porcentaje de área cubierta por el seguro de cosechas subvencionado* ". De acuerdo con <http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/seguro-rural> "El

⁸⁷ Ver indicador PF-2-14

⁸⁸ Ver indicador PF-2-15

Programa de Subvención a la Prima de Seguro Rural (PSR) ofrece al agricultor la oportunidad de asegurar su producción a costo reducido, a través del auxilio financiero del gobierno federal. La subvención económica dada por el Ministerio de Agricultura puede ser accedida por cualquier persona, física o jurídica, que cultive o produzca especies contempladas en el Programa y también permite el complemento a los valores de subvención dados por estados y municipios”.

De acuerdo con <http://indicadores.agricultura.gov.br/atlasdoseguro/index.htm> se evidencian diferentes instrumentos de protección financiera para el sector agrícola, clasificados por nivel de subvención, ramo, sub-ramo y clasificación. De acuerdo con el informe de la Corte de Cuentas *“Control Interno, Balance General de la Unión, 2015 ... el seguro de agricultura familiar - SEAF - ofrece protección contra pérdidas causadas por eventos climáticos adversos. El seguro multi-riesgo que cubre sequía, lluvias excesivas, heladas, granizo, variación excesiva de temperatura, vientos fuertes, así como plagas y enfermedades sin métodos de control”*. Así mismo, de acuerdo con el mismo informe *“además de esto, el seguro de agricultura familiar cubre el valor financiado y una parte de la renta líquida esperada. En caso de fluctuaciones negativas en los precios, el Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar – PGPAF – cubre actualmente 50 productos^{xlviii}”*. Es decir, el país tiene varios instrumentos para la protección financiera del sector agrícola.

Respecto de estudios de dimensionamiento de riesgos, el Grupo Banco Mundial y la GFDRR elaboraron el estudio *“Lidando com perdas: opções de proteção financeira contra desastres no Brasil”* (2014), el cual incluye estimaciones sobre las necesidades de recursos para cubrir Pérdidas Máximas Probables (PMP) por eventos catastróficos para diferentes períodos de retorno, así como estimaciones para cubrir eventos recurrentes. No obstante, no se encontraron evidencias que el Ministerio de Hacienda se haya apropiado de dichos estudios.

3. Evaluación de la política (PF-3)

3.1. Control, rendición de cuentas y participación

Esta fase de la política pública no cumple ningún indicador, el cual se clasifica como nivel de cumplimiento “bajo”.

El iGOPP revela la ausencia de control, rendición de cuentas y participación frente a este componente, pues ningún indicador ha sido cumplido. Es decir, se evidenció la ausencia de mecanismos de evaluación de cumplimiento de los mecanismos de protección financiera, del uso del modelo de evaluación probabilista del riesgo en el cálculo tarifario de las pólizas por parte de las compañías de seguros (dado que no existe un mandato en la normatividad), y de la aplicación de procesos de protección financiera.

IV. Conclusiones:

Sobre la base de lo observado se presentan las siguientes conclusiones:

1. La República Federativa de Brasil cuenta con una norma que regula la gestión del riesgo: La ley Nº 12.608 de 2012^{xlix} que instituye la política nacional la Política nacional de protección y defensa civil⁸⁹. Esta ley establece un marco general comprehensivo para la gestión del riesgo, razón por la cual se cumplen muchos de los indicadores que buscan condiciones en la normatividad especializada en el tema. La definición de responsabilidades para todos los niveles de gobierno, así como de instrumentos de implementación son elementos clave incluidos en la norma.
2. Sin embargo, el alcance de los indicadores en el Marco general (59%) y en las fases relacionadas con articulación central de la política (42%) y la definición de responsabilidades sectoriales (23%) y territoriales (43%) muestran un proceso aún parcial de transición entre el enfoque de protección y defensa civil y el de gestión de riesgo.
3. La estructura federal del país es una característica determinante en la forma como se constituye el Sistema Nacional, dada la autonomía de municipios y estados, frente a las responsabilidades y competencias de la Unión.
4. Dada la dimensión geográfica de Brasil y su estructura político-administrativa, la gestión del riesgo en general, y en particular la protección financiera del riesgo de desastres debe

⁸⁹ Los nombres y citas textuales de las normas se han traducido al español (traducción no oficial). Los textos en idioma original se encuentran al en notas al final del documento referidas con superíndices literales (i, ii, iii...). *Os nomes e citações de normas foram traduzidos para o espanhol (tradução não oficial). Os textos em língua original são apresentados ao final do documento como endnotes literais (i, ii, iii...).*

contemplar las condiciones de riesgo de los diferentes sectores y de los niveles federal, estatal y municipal.

5. Un aspecto que podría subsanar vacíos de normativa, que no necesariamente requieren la fuerza de ley, es el Plan Nacional de Gestión de Riesgo, cuya elaboración es establecida en la norma general. Varios aspectos relativos a la preparación de la respuesta y a la planificación de la recuperación ex-post, podrían ser incorporados en este instrumento. Sin embargo, este plan fue elaborado en 2012 y estuvo vigente hasta el año 2014.
6. Un factor importante de resaltar es la incorporación de la gestión del riesgo en el instrumento nacional de planificación (Plan Plurianual – PPA), así como de la adaptación al cambio climático. Esto muestra un compromiso claro a nivel de políticas de desarrollo y puede abrir oportunidades para consolidar condiciones normativas en el tema, principalmente en la orientación que esto brindaría para políticas sectoriales.
7. A nivel de integración con políticas multisectoriales, el país cuenta con avances, sobre todo con la incorporación de la gestión del riesgo en el Plan de Adaptación al Cambio Climático y en la Política Nacional de Recursos Hídricos. De igual forma, la norma que regula la política urbana establece competencias en reducción del riesgo para las unidades de gestión territorial (municipios) y define la zonificación de amenazas como un factor a considerar en los permisos de uso del suelo.
8. La inexistencia de responsabilidades expresas del Ministerio de Hacienda en la elaboración de una estrategia de protección financiera constituye una limitación importante en el abordaje de este componente de la gestión del riesgo.
9. Un vacío importante, identificado con la aplicación del iGOPP es la ausencia de responsabilidades institucionales en identificación del riesgo, en particular de un actor responsable de brindar asistencia técnica y lineamientos a los niveles territoriales. Dado que el componente de identificación de riesgo es la base principal para la implementación adecuada de los otros componentes, este factor es altamente sensible.

10. La fase de “Definición de responsabilidades sectoriales” presenta un nivel reducido de cumplimiento en todos los componentes, puesto que en ningún caso supera el 33%. Si bien la norma general de gestión de riesgo establece un marco de responsabilidades para todos los niveles de gobierno, estas responsabilidades no se reflejan dentro las normas que establecen las propias competencias sectoriales. Este es un faltante sensible, puesto que la forma en que se establecen estas responsabilidades en la ley N° 12.608 de 2012, no parece ser suficientemente vinculante para los sectores, sobre todo en lo que respecta a los procesos de planificación y presupuesto.
11. Se observaron niveles muy bajos de cumplimiento en “Planificación de la recuperación post-desastre” y en “Protección financiera” con 22% y 15% respectivamente. Esta situación es coincidente con el promedio de América Latina y el Caribe.
12. Si bien la “Preparación para la respuesta” es el componente con mayor desarrollo histórico en el país, se observó que el nivel alcanzado (43%) no es el más alto, puesto que es superado por el Marco General (59%). La normatividad de gestión del riesgo establece claramente las responsabilidades en este componente para los diferentes actores del sistema nacional. Sin embargo, al tratarse de una República Federal es importante considerar que el impacto de este indicador es relativo, dada la escala de aplicación. Por ejemplo, la obligatoriedad de elaborar planes de emergencia a nivel nacional es una condición cumplida, pero esto no necesariamente alcanza a los estados y municipios, que tienen autonomía sectorial y territorial.
13. Un ejemplo de avances en implementación de estrategias de gestión financiera del riesgo de desastres lo constituye la estrategia de aseguramiento del sector agrícola.
14. A nivel de control de la política pública en gestión del riesgo se observa un cumplimiento de indicadores del 34% para todos los componentes. Si bien el nivel general de cumplimiento es bajo, es importante resaltar la existencia de mecanismos de participación de la población e información a la ciudadanía en los componentes del Marco general, Preparación de la respuesta y Planificación de la recuperación, así como mencionar que hay experiencia de participación del Sistema Nacional de Control en los componentes de Reducción del Riesgo y en la Planificación de la recuperación.

V. Recomendaciones:

Sobre la base de lo observado se presentan las siguientes recomendaciones:

Marco general de gobernabilidad para la GRD (MG)

En el corto plazo

1. Promover que la Secretaría Nacional de Defensa y Protección Civil implemente las acciones necesarias para que las funciones de protección y defensa civil sean tipificadas y formalizadas como categoría laboral específica dentro del régimen de carrera profesional vigente en el país, para los diferentes niveles de gobierno.
2. Promover la adopción o reforma de normativa para incluir criterios de gestión de riesgo en los estudios de impacto ambiental.
3. Promover normatividad que haga obligatoria la adopción de una estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres, con la identificación explícita de las entidades responsables.
4. Reglamentar el Fondo Nacional para Calamidades Públicas, Protección y Defensa Civil (FUNCAP), con el fin de hacerlo operativo.
5. Promover reformas normativas para que la gestión del riesgo de desastres sea objeto de control por parte de las entidades de control.

En el mediano plazo

6. Promover una reforma normativa que establezca una instancia de alto nivel político, a nivel ministerial o superior, como responsable de coordinación de los instrumentos de la GRD.
7. Promover la habilitación de fondos de desarrollo para que puedan asignar recursos tanto a actividades ex ante de gestión del riesgo de desastres, como a actividades de manejo de desastres.
8. Promover incentivos presupuestales para que los distintos sectores (ministerios) implementen acciones en gestión del riesgo de desastres en los diferentes niveles de gobierno.

Identificación del riesgo (IR)

En el corto plazo

9. Promover normatividad que designe un actor nacional responsable de brindar asistencia técnica y lineamientos a niveles territoriales y sectoriales para el análisis del riesgo de desastres y de cambio climático. Este actor nacional debería establecer criterios de calidad en estos procesos, así como definir cuáles son las edificaciones esenciales y la infraestructura crítica del país, expuesta a las amenazas.
10. Dar seguimiento a los procesos de reforma de la normatividad sectorial, a fin de que éstos se incluya la definición de responsabilidades en la identificación del riesgo.
11. Incluir la obligatoriedad de zonificar amenazas en la normativa territorial.
12. Promover la adopción de normatividad en el sector educación para que la gestión del riesgo y el cambio climático sean parte de programas curriculares, al menos hasta nivel de enseñanza media.
13. Promover reformas normativas en la prestación de servicios públicos, de forma que éstas incluyan la responsabilidad de realizar la identificación del riesgo de estos servicios.
14. Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de identificación del riesgo de desastres que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales.
15. Promover que el sistema nacional de control realice evaluaciones sobre la disponibilidad pública de información sobre riesgo.

En el mediano plazo

16. Promover que la normatividad nacional de gestión del riesgo de desastres establezca que las empresas prestadoras de servicios públicos sean responsables de realizar el análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus operaciones.
17. Promover la existencia de normatividad que designe un actor nacional responsable de definir la escala o resolución en que se debe realizar el análisis de riesgo para los diferentes niveles de gobierno.

Reducción de riesgos (RR)

En el corto plazo

18. Promover que exista al menos una normativa nacional que obligue a las entidades públicas a reducir la vulnerabilidad de edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica a través de medidas de reforzamiento o sustitución.
19. Promover la existencia de normativa que establezca la obligatoriedad de incorporar medidas de reducción del riesgo de desastre durante la fase de construcción en proyectos de infraestructura pública y privada.
20. Promover que los sectores asignen recursos a actividades de reducción del riesgo de desastres que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales.
21. Promover la adopción de regulaciones y sanciones en relación con el cumplimiento de normativas sobre diseño, construcción y localización de infraestructura.

En el mediano plazo

22. Promover reformas normativas que establezcan la articulación de competencias para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático.
23. Aprovechar procesos de reforma de la normatividad de los sectores, de manera que se incluya explícitamente el mandato de realizar acciones para la reducción del riesgo de desastres.
24. Promover que la normatividad nacional de gestión del riesgo de desastres establezca que las empresas prestadoras de servicios públicos sean responsables de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus operaciones.
25. Promover que exista una normativa que ordene realizar análisis de riesgo de desastres en todas las fases de inversión pública. Así mismo, promover legislación que obligue a considerar estudios de cambio climático dentro de los requerimientos para aprobar inversiones públicas.
26. Promover que el ente nacional de control establezca mecanismos de evaluación sobre el cumplimiento de acciones en reducción del riesgo de desastres.
27. Promover que la Corte de cuentas realice evaluaciones de aplicación de medidas de reducción de riesgo durante la fase de construcción de proyectos.

Preparación de la respuesta (PR)

En el corto plazo

28. Promover la adopción de normatividad que establezca la obligatoriedad de formular planes de respuesta en los niveles sectoriales y territoriales.
29. Promover que los sectores asignen recursos a actividades de preparación de respuesta que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales y que desarrollen planes de contingencia sectoriales ante la ocurrencia de desastres.
30. Promover normativa que establezca y regule la creación y operación de sistemas de vigilancia o alerta sobre fenómenos naturales peligrosos.

En el mediano plazo

31. Promover la adopción de normativa para la coordinación de la asistencia internacional y ayuda mutua en caso de desastre.
32. Promover que la entidad nacional encargada de coordinar la preparación y la respuesta realice evaluaciones sobre la calidad en sus procesos.

Planificación de la recuperación (RC)

En el corto plazo

33. Promover la adopción de normativa que establezca la elaboración de estrategias o planes de recuperación post-desastre.
34. Promover la creación de normativa que establezca que la recuperación de medios de vida es un propósito de la recuperación post-desastre.
35. Promover la adopción de normativa que establezca la realización de estudios sobre las causas de los desastres como fuente para orientar una recuperación que evite la restitución de las condiciones de riesgo preexistentes.
36. Promover la adopción de normativa que ordene la formulación *ex ante* de planes de recuperación post desastre.
37. Promover la adopción de normativa que establezca que los planes de recuperación post desastre deben definir la duración de la etapa en que se apoyará el restablecimiento de los medios de vida, durante la transición entre la respuesta y la reconstrucción.

38. Promover la adopción de normatividad que regule la evaluación, revisión o actualización de planes de desarrollo después de ocurrido un desastre en las unidades de gestión territorial afectadas.

En el mediano plazo

39. Promover normatividad que establezca que los planes de recuperación post desastre deben definir la duración del periodo en que se deben reparar o reconstruir las viviendas afectadas.
40. Promover la adopción de normatividad que regule la evaluación, revisión o actualización de planes de ordenamiento territorial después de ocurrido un desastre en las unidades de gestión territorial afectadas.

Protección financiera (PF)

En el corto plazo

41. Promover que los estados y municipios cuenten con fondos habilitados que puedan asignar recursos tanto a actividades ex ante de gestión del riesgo de desastres, como a actividades de manejo de desastres.
42. Impulsar que a nivel federal y estatal se evalúe la pertinencia de contratar líneas de crédito contingente ante la ocurrencia de desastres.

En el mediano plazo

43. Promover que los niveles federal y estatal, de manera conjunta con los sectores, evalúen adquirir instrumentos de transferencia del riesgo.
44. Asignar responsabilidades al sector hacienda del nivel estatal relacionadas con la definición de políticas y mecanismos de protección financiera.

En el largo plazo

45. Asignar responsabilidades al sector hacienda del nivel municipal relacionadas con la definición de políticas y mecanismos de protección financiera.
46. Promover que el nivel municipal, de manera conjunta con los sectores, evalúe adquirir instrumentos de transferencia del riesgo.

ANEXO: Citas textuales de la normatividad en portugués

ⁱ Lei Nº 12.608 de 2012 que Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

ⁱⁱ Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC); dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC); autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 1o de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

ⁱⁱⁱ A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável

^{iv} ... a gestão do risco, ou seja, as medidas tomadas para evitar a ocorrência do desastre; a gestão do desastre, isto é, as providências após a ocorrência do evento, alcançando não somente a resposta emergencial às vítimas, mas a recuperação das áreas atingidas. A gestão do risco de desastre é trabalhada em três frentes: identificação de áreas de risco, redução do risco por meio de planejamento e obras de prevenção, e melhoria da capacidade de emissão de alerta de desastres.

^v Gerar e disseminar informação, conhecimento e tecnologias para mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas; Mitigar a Mudanças climáticas e promover a adaptação aos seus efeitos, por meio da implementação da Política Nacional sobre Mudanças climáticas; Desenvolver tecnologias para o monitoramento por sensoriamento remoto do desmatamento, uso da terra e ocorrência de queimadas e incêndios florestais e disseminar as informações geradas

^{vi} "visa promover a gestão e redução do risco climático no país, frente aos efeitos adversos associados à Mudanças climáticas"

^{vii} Estatuto da Cidade Lei 10.257 de 10 de julho de 2001

^{viii} "Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Água - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências". "Art. 33. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: I - Conselho Nacional de Recursos Hídricos; I - A. - a Agência Nacional de Águas; (AC); II - os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; III - os Comitês de Bacia Hidrográfica;".

^{ix} 2040 - Gestão de Riscos e de Desastres", "0172 - Aprimorar a coordenação e a gestão das ações de preparação, prevenção, mitigação, resposta e recuperação para a proteção e defesa civil por meio do fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), inclusive pela articulação federativa e internacional", cujo órgão responsável é o Ministério da Integração Nacional

^x "São instrumentos da Política Nacional sobre Mudanças climáticas: I - o Plano Nacional sobre Mudanças climáticas; II - o Fundo Nacional sobre Mudanças climáticas". "2050 - Mudanças climáticas Objetivo: "1067 - Mitigar a Mudanças climáticas e promover a adaptação aos seus efeitos, por meio da implementação da Política Nacional sobre Mudanças climáticas", iniciativa "052I - Financiamento das atividades que reduzam as emissões, promovam a remoção por sumidouros de GEE e a adaptação à Mudanças climáticas por meio do Fundo Nacional sobre Mudanças climáticas e do Fundo Amazônia".

^{xi} Apoiar a redução do risco de desastres naturais em municípios críticos a partir de planejamento e de execução de obras

^{xii} "...terá como finalidade custear, no todo ou em parte: I - ações de prevenção em áreas de risco de desastre; e II - ações de recuperação de áreas atingidas por desastres em entes federados que tiverem a situação de emergência ou o estado de calamidade pública ..."

xiii "tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento".

xiv "1025 - Promover a disponibilidade de água para usos múltiplos, por meio da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de seus instrumentos", Programas Temáticos "04N5 - Elaboração de estudos de gestão de riscos de eventos hidrológicos críticos em bacias prioritárias para o monitoramento hidrometeorológico". "2050 - Mudanças climáticas", Objetivo: "0540 - Gerar e disseminar informação, conhecimento e tecnologias para mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas",

xv "0601 - Aperfeiçoar mecanismos de gestão de riscos climáticos e de proteção de renda para a atividade agropecuária, com ênfase no seguro rural",

xvi "Revisar as metodologias para o Zoneamento Agrícola de Risco Climático de 12 culturas", e a iniciativa "02CM - Disponibilização de informações e aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento de riscos agroclimáticos".

xvii "0602 - Identificar riscos de desastres naturais por meio da elaboração de mapeamentos"

xviii Artículos 182 y 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências

xix Art. 2º IV estabelece: "VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: ... h) a exposição da população a riscos de desastres."

xx art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (Incluído pela ley Nº 12.608 de 2012) IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres;"

xxi "1067 - Mitigar as Mudanças Climáticas e promover a adaptação aos seus efeitos, por meio da implementação da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas"

xxii "2077 - Agropecuária Sustentável", Objetivo: "0601 - Aperfeiçoar mecanismos de gestão de riscos climáticos e de proteção de renda para a atividade agropecuária, com ênfase no seguro rural", el cual es responsabilidad del Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, "046O - Ampliar o número de produtores rurais beneficiados pelo Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR)" y "046P - Elevar a área coberta pelo seguro rural subvencionado", iniciativa "02CK - Desenvolvimento de novos mecanismos de prevenção aos riscos agroclimáticos" y "050H - Adequação do seguro rural considerando irrigação como fator de minimização de riscos para ampliação da oferta do seguro rural"

xxiii "0169 - Apoiar a redução do risco de desastres naturais em municípios críticos a partir do planejamento e da execução de obras"

xxiv a RMSP já está mais bem preparada para enfrentar secas muito piores do que as antevistas nos diversos planos de recursos hídricos desenvolvidos desde a década de 1960. Mesmo que se repitam condições hidrológicamente tão adversas quanto a vivenciada no biênio 2014-2015, a segurança hídrica estará integralmente garantida quando outras três obras estiverem concluídas: a primeira, da Bacia do Rio Ribeira (até 6,4 m³/s); a segunda, da Bacia do Rio Paraíba do Sul (até 8,5 m³/s); e a terceira, da Bacia do Rio Itapanhaú (até 2,5 m³/s)

xxv "Regulamenta a Medida Provisória no 494 de 2 de julho de 2010 para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC)"

xxvi "O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza"

xxvii Art. 6o "Compete à União: ... VIII - instituir o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil. SEDEC elaborou o Plano Nacional de Gestão de Risco e Respostas a Desastres 2012-2014.

xxviii "Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências"

xxix "O SINPDEC é constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil". O artigo 11 estabelece que "O SINPDEC será gerido pelos seguintes órgãos: I- órgão consultivo: CONPDEC; II - órgão central, definido em ato do Poder Executivo federal, com a finalidade de coordenar o sistema; III - os órgãos regionais estaduais e municipais de proteção e defesa civil; e IV - órgãos setoriais dos 3 (três) âmbitos de governo"

xxx "Estabelece como competência dos Estados apoiar os Municípios na elaboração de Planos de Contingência e Proteção Civil"

xxxi "0174 - Promover ações de resposta para atendimento à população afetada e recuperar cenários atingidos por desastres, especialmente por meio de recursos financeiros, materiais e logísticos, complementares à ação dos Estados e Municípios", Meta 2016 - 2019 "04EG - Apoiar a elaboração de Planos de Contingência em 250 municípios críticos" "05LA - Capacitação de Estados e Municípios para a elaboração de planos de contingência e exercícios simulados para desastres".

xxxii "1067 - Mitigar as Mudanças Climáticas e promover a adaptação aos seus efeitos, por meio da implementação da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas", "0527 - Implementação do Programa Brigadas Federais de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais" e "0528 - Implementação do Programa de Interagências para o Combate aos Incêndios Florestais

xxxiii "0174 - Promover ações de resposta para atendimento à população afetada e recuperar cenários atingidos por desastres, especialmente por meio de recursos financeiros, materiais e logísticos, complementares à ação dos Estados e Municípios" "05LA - Capacitação de Estados e Municípios para elaboração de planos de contingência e exercícios simulados para desastres" y "05LB - Disponibilização de ferramenta virtual para confecção e divulgação de Planos de Contingência (módulo do S2ID), integrada com informações de mapeamentos de áreas de risco".

xxxiv "2028 - Defesa Agropecuária", "1052 - Modernizar as ações de Defesa Agropecuária por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos que asseguram a sanidade dos vegetais, a saúde dos animais, a idoneidade dos insumos e serviços e a conformidade dos produtos agropecuários", cujo Órgão Responsável es el Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, "05FB - Criação de aplicativo do Sistema Nacional de Informação de Alerta Rápido".

xxxv "0529 - Planejar e expandir a infraestrutura de transporte e o mercado de gás natural, tendo por base o Plano Decenal de Expansão da Malha de Transporte Dutoviário de Gás Natural – PEMAT", cujo Órgão Responsável é o Ministério de Minas e Energia "0564 - Proposição de decreto de regulamentação do Plano de Contingência para o suprimento de gás natural"

xxxvi "O SINDEC mobilizará a sociedade civil para atuar em situação de emergência ou estado de calamidade pública, coordenando o apoio logístico para o desenvolvimento das ações de defesa civil".

xxxvii "diretrizes da PNPDEC: II - abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação"; e no Art. 5o define que "São objetivos da PNPDEC: III - recuperar as áreas afetadas por desastres"

xxxviii Capítulo VIII, 4.1. el "Subprograma de Recuperação Socioeconômica de Áreas Afetadas por Desastres; 4.1.1. Projetos de Relocação Populacional e de Construção de Moradias para Populações de Baixa Renda; 4.1.2. Projetos de Recuperação de Áreas Degradadas; 4.2. Subprograma de Reconstrução da Infraestrutura de Serviços Públicos Afetados por Desastres.

xxxix O SINPDEC é constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil", e o Art. 4 "estabelece entre as diretrizes da PNPDEC VI - participação da sociedade civil".

^{xi} "...a) assistência imediata às populações atingidas por calamidades públicas, cujo estado venha a ser declarado em decreto pelo Governo Federal; ..." ^{xi}. Decreto-lei Nº 950 de 1969, "Institui no Ministério do Interior o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) e dá outras providências"

^{xii} O Decreto No. 7.257 (PF-1B-1a), de 4 de Agosto de 2010, publicado no D.O.U de 5.8.2010 e retificado no D.O.U de 6.8.2010 "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".

^{xiii} As transferências obrigatórias da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução,...", ações de reconstrução "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".

^{xiii} "os projetos habitacionais financiados pelo programa Minha Casa, Minha Vida são cobertos contra danos causados por desastres naturais como parte do componente mais abrangente de seguro do próprio programa, incluindo seguro contra oscilações da renda familiar ou falência causada por morte. Sinistros relacionados a danos são muito baixos em comparação aos outros eventos cobertos pelo seguro".

^{xiv} "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; e dá outras providências". Programa "2040 - Gestão de Riscos e de Desastres" "0174 - Promover ações de resposta para atendimento à população afetada e recuperar cenários atingidos por desastres, especialmente por meio de recursos financeiros, materiais e logísticos, complementares à ação dos Estados e Municípios", Iniciativa "00FS - Reconstrução ou reparação de infraestruturas públicas afetadas por desastres por meio da transferência de recursos aos entes federados para a execução de intervenções".

^{xiv} "Divulga as informações mínimas que deverão estar contidas na apólice, nas condições gerais e nas condições especiais para os contratos de seguro-garantia, e dá outras disposições" para "...Licitações e Contratos de Execução Indireta de Obras, Serviços e Compras da Administração Pública e a Cláusula Específica para Concessões e Permissões de Serviço Público"

^{xvi} A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios para atender às despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou em sua iminência."

^{xvii} "A União poderá manter linha de crédito específica, por intermédio de suas agências financeiras oficiais de fomento, destinada ao capital de giro e ao investimento de sociedades empresariais, empresários individuais e pessoas físicas ou jurídicas em Municípios atingidos por desastre que tiverem a situação de emergência ou o estado de calamidade pública reconhecido pelo Poder Executivo federal"

^{xviii} Controle Interno Balanço Geral da União, 2015 "O Seguro da Agricultura Familiar - Seaf oferece proteção contra perdas causadas por eventos climáticos adversos. É um seguro multi risco que cobre seca, chuva excessiva, geada, granizo, variação excessiva de temperatura, ventos fortes e pragas e doenças sem método de controle". Así mismo, de acuerdo al mismo informe "Além disso, o Seguro da Agricultura Familiar cobre o valor financiado e uma parte de renda líquida esperada. Em caso de flutuações negativas dos preços, o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar – PGPAF cobre atualmente 50 produtos".

^{xix} Lei Nº 12.608 de 2012 que Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil