



**XXXI Congresso Brasileiro de Custos**  
20, 21 e 22 de novembro de 2024  
- São Paulo / SP -



## **Fatores determinantes do comportamento dos custos em ações públicas de proteção e defesa civil na percepção de gestores**

**Ottomar Antônio Galizio Oliveira** (UFSC) - profottomar@gmail.com

**Valkyrie Vieira Fabre** (UDESC) - valkyrie.fabre@udesc.br

**Altair Borgert** (UFSC) - altair@borgert.com.br

### **Resumo:**

*Trata-se de um estudo sobre a Abordagem Contemporânea do Comportamento dos Custos (ACCC) aplicada à Gestão de Riscos e Desastres (GRD), em especial aos órgãos de Proteção e Defesa Civil (PDC), com o objetivo de identificar determinantes de custos de proteção e defesa civil de acordo com a percepção dos seus gestores. Trata-se de uma pesquisa exploratória, qualitativa e que utilizou entrevistas e questionários semiestruturados, cuja amostra compreende 45% dos gestores indicados pelo comando-geral de GRD de Santa Catarina que atuam em atividades de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de riscos e desastres. Os órgãos de PDC em Santa Catarina podem atuar em todas essas áreas, mas focam principalmente na resposta às situações de riscos e desastres naturais, em sua maioria em decorrência de eventos climáticos e recuperação dos locais afetados. Por meio do estudo conclui-se que são determinantes dos custos de PDC: a estrutura, a abordagem do desastre, a capacidade de organização das equipes, a captação de recurso externo, a flexibilização do orçamento, o tipo de evento, a localização, os aspectos econômicos e, principalmente, a decisão deliberada dos gestores. A pesquisa tem o potencial para contribuir com estudos futuros que visem identificar fenômenos e determinantes, ou ainda, explicar as consequências do comportamento dos custos, voltados principalmente às atividades emergenciais/calamitosas que requerem resposta rápida da gestão.*

**Palavras-chave:** *Comportamento dos custos. Gestão de riscos e desastres. Proteção e defesa civil. Determinantes de custos*

**Área temática:** *Contribuições teóricas para a determinação e a gestão de custos*

## **Fatores determinantes do comportamento dos custos em ações públicas de proteção e defesa civil na percepção de gestores**

### **RESUMO**

Trata-se de um estudo sobre a Abordagem Contemporânea do Comportamento dos Custos (ACCC) aplicada à Gestão de Riscos e Desastres (GRD), em especial aos órgãos de Proteção de Defesa Civil (PDC), com o objetivo de identificar determinantes de custos de proteção e defesa civil de acordo com a percepção dos seus gestores. Trata-se de uma pesquisa exploratória, qualitativa e que utilizou entrevistas e questionários semiestruturados, cuja amostra compreende 45% dos gestores indicados pelo comando-geral de GRD de Santa Catarina que atuam em atividades de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de riscos e desastres. Os órgãos de PDC em Santa Catarina podem atuar em todas essas áreas, mas focam principalmente na resposta às situações de riscos e desastres naturais, em sua maioria em decorrência de eventos climáticos e recuperação dos locais afetados. Por meio do estudo conclui-se que são determinantes dos custos de PDC: a estrutura, a abordagem do desastre, a capacidade de organização das equipes, a captação de recurso externo, a flexibilização do orçamento, o tipo de evento, a localização, os aspectos econômicos e, principalmente, a decisão deliberada dos gestores. A pesquisa tem o potencial para contribuir com estudos futuros que visem identificar fenômenos e determinantes, ou ainda, explicar as consequências do comportamento dos custos, voltados principalmente às atividades emergenciais/calamitosas que requerem resposta rápida da gestão.

Palavras-chave: Comportamento dos custos. Gestão de riscos e desastres. Proteção e defesa civil. Determinantes de custos.

Área temática: Contribuição teórica para a Determinação e a Gestão de Custos.

### **1 INTRODUÇÃO**

A temática desta pesquisa é o comportamento dos custos no setor público, cujo estudo utiliza como base a Abordagem Contemporânea do Comportamento dos Custos (ACCC) aplicada à Gestão de Riscos e Desastres (GRD), e se concentra especificamente nos custos das ações desempenhadas pelos órgãos de Proteção e Defesa Civil (PDC). Quando se trata da ACCC, entende-se que é aquela definida com base no estudo seminal de Anderson, Banker e Janakiraman (2003). No entanto, alguns estudos tratam essa abordagem como uma nova teoria, a qual chamam de Teoria dos *Cost Stickiness*, cuja sustentação se dá pela comprovação do fenômeno, identificação dos determinantes e das explicações sobre as consequências.

No caso da ACCC, tanto o fenômeno *cost stickiness* quanto o *reverse cost* já foram comprovados. Malik (2012) afirma que as pesquisas com amostras do setor privado já identificaram diversos fatores determinantes e nos últimos anos se concentram em explicar suas consequências. Enquanto que, em relação ao setor público puro, Fabre e Borgert (2022) afirmam que o comportamento dos custos somente foi comprovado em 2021, dando origem à nova classificação contábil do

comportamento de custos, mas que ainda carece de identificação de determinantes e explicação das consequências do comportamento dos custos.

De acordo com a ACCC, a classificação existente na literatura, atualmente, considera que o comportamento dos custos pode ser simétrico ou assimétrico, com fenômeno *cost stickiness* ou *reverse cost*. Em se tratando do comportamento assimétrico dos custos, o fenômeno *cost stickiness* faz referência ao efeito *sticky*, de Anderson, Banker e Janakiraman (2003), e ao efeito *anti-sticky*, de Weiss (2010). Já, o fenômeno *reverse cost*, de Fabre (2021), por enquanto foi comprovado apenas para o setor público, mas pode ocorrer no setor privado (Fabre & Borgert, 2022).

Com relação à análise do comportamento dos custos, a mesma tem se desenvolvido a partir estudos acerca do setor privado, onde se encontra consolidada, mas no setor público ainda se encontram desafios, pois existe a necessidade de adaptação conceitual que abarque as especificidades de tal setor.

Em se tratando dos fatores que determinam o comportamento dos custos, o estudo de Engelage (2022) identificou os mais relevantes, sendo eles: ambiente macroeconômico, ano eleitoral, assimetria informacional, atraso nos ajustes de custos, capacidade utilizada, decisão deliberada dos gestores, desempenho financeiro, distribuição populacional, localidade, estrutura de custos, fluxo de caixa disponível, intensidade de ativos, imobilizado, estoque, passivo e dívida, legislação de proteção ao emprego, uso de mão de obra, custos de ajustamento de recursos, mudança normativa, problemas de agência, governança corporativa, regulamentação de mercado e tamanho da empresa. Porém, a maioria deles não foi testado no setor público puro, voltado à GRD ou PDC, que são as áreas de atuação do governo utilizadas para fins desta pesquisa.

Quando se trata de PDC, as decisões são tomadas rapidamente, pois delas depende, em muitos casos, a vida humana. Engelage (2022) identificou a decisão deliberada dos gestores como um dos determinantes mais importantes do comportamento dos custos. Richartz e Borgert (2021) afirmam que são muitas as explicações do porquê de a assimetria ser resultante das decisões dos gestores. Considerando-se que a decisão dos gestores é um importante fator determinante do comportamento dos custos, esta pesquisa tem por **objetivo identificar os determinantes dos custos de proteção e defesa civil de acordo com a percepção dos gestores.**

A literatura sobre comportamento dos custos passou por uma evolução, da tradicional visão contábil simétrica para uma perspectiva contemporânea assimétrica. Segundo Fabre (2021), embora a ciência contábil seja uma disciplina única, as normas que regem a contabilidade em cada setor citado são distintas, além do que há terminologias semelhantes que podem remeter a conceitos distintos. Por este motivo, é importante ampliar as pesquisas em amostras do setor público, onde ainda é necessário entender os fatores determinantes e as consequências das alterações no comportamento dos custos.

A norma de escrituração contábil é diferente entre o setor público e privado, sendo que neste último se concentra no lucro e normalmente se registra custos e receitas simultaneamente no resultado, enquanto que o setor público busca o equilíbrio (resultado zero) e registra custos e receitas de forma independente. Há também o fato de que a contabilidade utiliza termos provenientes de outras áreas do conhecimento, sendo eventualmente criticada por empregar os conceitos de maneira equivocada (Fabre, 2021). Portanto, os fatores que determinam o comportamento dos custos na ACCC, quando aplicados à GRD, em especial às ações desenvolvidas

pelos órgãos públicos de PDC, necessitam ser pesquisados para dar suporte ao planejamento público e orçamentário.

No Brasil, a necessidade de entender como os custos se comportam nos órgãos de PDC é uma das premissas elencadas para futuras pesquisas nos cadernos técnicos que orientam a Gestão Integrada de Riscos e Desastres (GIRD, 2021). Esses custos englobam uma série de atividades, desde a prevenção e mitigação até a preparação, resposta e recuperação de riscos e desastres. É importante ressaltar que algumas dessas ações ocorrem após o desastre, envolvendo decisões rápidas por parte dos gestores, que podem influenciar os procedimentos e afetar o comportamento dos custos públicos. Segundo Fabre (2021), esse tipo de ação requer custos urgentes, mesmo que não haja receita correspondente, motivo pelo qual os governos têm que agir rápido, pois os impactos das decisões podem atingir vidas, economia e outras áreas, desestabilizando a nação/região.

Esta pesquisa identificou, por meio de entrevistas e questionários junto aos gestores de órgãos de PDC em Santa Catarina, em 2023, os fatores que, segundo eles, influenciam no comportamento dos custos e nas suas tomadas de decisão. Nos capítulos seguintes são detalhados os fundamentos e caminhos que levam aos achados desta pesquisa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta pesquisa tem como base teórica a ACCC, cujos autores seminais são Anderson, Banker e Janakiraman (2003), os quais apresentaram uma abordagem inovadora em relação aos custos. A ACCC se consolidou na literatura e é reconhecida internacionalmente, sendo construída com a contribuição de diversos autores e suas respectivas pesquisas sobre a temática.

Para efeitos do presente estudo, o referencial teórico é dividido em dois tópicos: o primeiro trata da ACCC aplicada ao comportamento dos custos públicos, enquanto o segundo trata especificamente da GRD no Brasil, principalmente no que se refere à atuação dos órgãos públicos de PDC.

### 2.1 Comportamento dos custos públicos

A ACCC se consolidou após comprovações científicas do comportamento, dos determinantes e das consequências das alterações no comportamento dos custos. Em relação às contribuições que alteraram a classificação do comportamento dos custos por comprovarem um fenômeno diferente do existente na literatura, destacam-se: o estudo seminal de Anderson, Banker e Janakiraman (2003), que comprovou que os custos eram assimétricos e poderiam ter efeito *sticky*; a pesquisa de Weiss (2010), que comprovou existir o efeito *anti-sticky*; e o estudo de Fabre (2021), que comprovou o efeito *reverse*. Além desses, vários outros autores contribuíram para tornar a ACCC reconhecida internacionalmente.

A nova abordagem se consolidou inicialmente no setor privado, mas, a partir de 2017, iniciaram-se as pesquisas para ampliar sua aplicação ao setor público puro. Fabre (2021) foi o primeiro estudo a comprovar a aplicação de maneira robusta, identificando inclusive um novo efeito, típico do setor público, mas que pode ocorrer no setor privado. No ano seguinte, Fabre e Borgert (2022) publicaram a nova classificação contábil de comportamento dos custos para efeitos de ACCC, a qual vem sendo utilizada em pesquisas mais recentes. Anteriormente, outros

pesquisadores tentaram comprovar a aplicação, mas esbarraram nas peculiaridades do setor público.

Dentre as tentativas voltadas ao setor público puro, Cohen, Karatzimas e Naoum (2017) estudaram governos locais na Grécia e constataram comportamentos *sticky* e *anti-sticky*. No entanto, os autores compararam dados de diferentes fontes e demonstrativos contábeis, o que resultou na quebra das sequências temporais e na falta de padronização contábil. Além disso, a receita transcende o orçamento executado e os autores afirmam que o estudo não pode ser considerado conclusivo para determinar o fenômeno do *cost stickiness* devido às limitações do conjunto de dados.

Na mesma linha de pesquisa, Bradbury e Scott (2018) analisaram governos locais na Nova Zelândia e encontraram comportamento *sticky*. Os autores também concluíram que os gerentes estão cientes dessa rigidez dos custos e levam isso em consideração no planejamento. No entanto, a principal limitação do estudo foi a comparação entre custos previstos e custos executados, o que forçou a assimetria dos resultados devido a vieses na base de dados.

No Japão, algumas pesquisas foram realizadas em empresas públicas. Hosomi e Nagasawa (2018a, 2018b), Nagasawa (2018, 2019) e Nagasawa e Nagasawa (2020) pesquisaram as empresas públicas japonesas que possuem autorização do governo para fornecer serviços públicos e seguem as regras da contabilidade privada, ou seja, visam lucro, são administradas por gerentes privados e têm seus custos operacionais subsidiados pelo governo. Em tais estudos foi concluído que não era possível aplicar a metodologia do *cost stickiness* ao setor público puro em razão do orçamento equilibrado, da diferença de normatização contábil do setor público e da natureza não lucrativa do setor.

Ainda, no estudo de Campagnoni, Fabre, Borgert e Rover (2021), foi testado o setor público puro em governos locais no Brasil, identificando o comportamento *sticky*, mas os autores associaram esse fenômeno ao efeito *flypaper*, o que limita a pesquisa, já que esses são fenômenos distintos. Os autores afirmam que seus resultados devem ser interpretados com cautela, pois a abordagem de Anderson, Banker e Janakiraman (2003) foi adaptada para se adequar ao fenômeno do *flypaper*.

Em resumo, a literatura da ACCC se consolidou para incluir a aplicação no setor público após a pandemia de COVID-19. A principal dificuldade encontrada era entender o funcionamento contábil público para adaptar a aplicação de uma temática desenvolvida robustamente no setor privado. Segundo Fabre e Borgert (2022), a principal dificuldade mencionada por pesquisadores é que o princípio do equilíbrio orçamentário prevalece nas normas contábeis públicas, o que resulta num comportamento simétrico dos custos totais em relação às receitas totais em períodos consecutivos.

Inclusive, Fabre (2021) menciona que no setor público algumas lógicas contábeis são invertidas, como no caso de despesas urgentes, com função estabilizadora, as quais precisam ser realizadas sem que haja uma receita correspondente. Ou seja, mesmo que não haja receita ou que a receita esteja diminuindo no período, é necessário manter ou ampliar os custos para estabilizar a nação.

Todavia, a literatura da ACCC aplicada ao setor público ainda carece de investigações quanto à identificação dos determinantes do comportamento dos custos e das consequências destes, pois a comprovação do fenômeno ainda é muito recente. Na GRD, a principal atividade é a estabilização da nação, pois os órgãos de

PDC atuam diretamente em desastres que acometem pessoas e, por vezes, trazem risco iminente de morte, o que necessita uma ação rápida e coordenada do poder público.

## **2.2 Gestão de riscos e desastres - GRD**

Quando se trata de GRD, as pesquisas recentes apontam a necessidade de entender melhor os custos públicos, especialmente aqueles realizados por órgãos de PDC, mesmo sabendo que há diversas dificuldades em equiparar técnicas e processos que são advindos do setor privado (GIRD, 2021). Essa lacuna foi identificada nos últimos três cadernos técnicos que orientam a GRD integrada no Brasil, portanto, é uma necessidade técnica que busca apoio em pesquisas acadêmicas para compreender os custos relacionados a essas ações governamentais.

A GRD, no Brasil, segue as diretrizes propostas pela Organização das Nações Unidas (ONU), mas possui suas próprias normas. A Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE) reconhece dois tipos de desastres: naturais, que são causados por processos e fenômenos da natureza; e, tecnológicos, que são eventos resultantes de atividades humanas. Cada categoria é subdividida em cinco grupos.

Conforme Nogueira (2010), as quatro etapas da GRD são: preparação, resposta, recuperação e migração. No Brasil, a Lei n. 12.608 (Brasil, 2012) define cinco etapas da GRD, como: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de riscos e desastres.

Os órgãos de PDC normalmente atuam mais nas etapas de resposta e recuperação. De acordo com o GIRD (2021), a resposta começa imediatamente após a ocorrência do desastre e envolve a prestação de serviços de busca e salvamento, serviços médicos de emergência, controle de acesso, reparação, comunicação e restauração de infraestruturas durante uma crise. Já, a recuperação tem como objetivo atender às necessidades básicas das pessoas afetadas e restaurar os sistemas comunitários. Ambas as etapas ocorrem após o desastre e permitem que as pessoas afetadas retomem suas vidas normais.

Anualmente, eventos naturais desencadeiam desastres que afetam milhões de pessoas ao redor do mundo. Esse cenário é impulsionado, em parte, pelas mudanças climáticas e pelo crescimento populacional, levando a um aumento no número de pessoas vivendo em áreas de risco (DIPNU, 2016). Para lidar com as comunidades afetadas, é crucial gerenciar os recursos de forma cuidadosa, especialmente para garantir que os bens de consumo necessários cheguem às pessoas atingidas. Isso envolve atividades como preparação, planejamento, avaliação, mobilização, aquisição, transporte, armazenamento e distribuição (Mohan, Gopalakrishnan & Mizzi, 2013).

A compreensão do significado de “desastre” se alterou com o passar do tempo. Antes eles eram vistos como acidentes ou eventos fortuitos da natureza, mas agora são entendidos como resultado de um contexto de risco que antecede a sua ocorrência. Ao considerar-se que o desastre é a materialização de determinada situação de risco já instalada no local, torna-se possível que diversos atores da sociedade se responsabilizem por intervir nos fatores que se traduzem em ameaças e condições de vulnerabilidade (GIRD, 2021).

Desse modo, para que uma reação aos desastres possa ocorrer adequadamente, deve existir uma “perspectiva da cadeia de suprimentos” que, num contexto de operações humanitárias, significa o fornecimento de planejamento e

questões de demanda, considerando volume e localização de estoques, a fim de que esses recursos estejam disponíveis para uma resposta imediata, criando rotas alternativas para transporte de mercadorias e negociando com fornecedores para propor planos de emergência (Holgun-Veras, Jaller & Wachtendorf, 2012).

A coordenação durante um desastre requer preparo e decisões acertadas. As coordenações da GRD nos municípios brasileiros normalmente ficam a cargo de um servidor municipal com treinamento em proteção e defesa civil, porém, quando ocorrem os desastres, é composta uma comissão, normalmente presidida pelo prefeito da cidade envolvida, que toma as decisões em conjunto e organiza as equipes (GIRD, 2021).

Muitas vezes, os recursos no momento inicial são poucos, havendo muito por ser feito. Por isso, de acordo com Falasca e Zobel (2011), os resultados de uma ação eficaz e eficiente dependem diretamente das decisões dos gestores, pois o tempo de resposta ao desastre depende da capacidade de logística para adquirir, transportar e receber o material no local onde se faz necessária a ajuda humanitária.

No início de um desastre, as demandas incluem ter a mercadoria certa, no momento certo, no lugar certo e distribuída às pessoas certas, o que leva à necessidade de uma estrutura de transporte que esteja apta às demandas necessárias. Diante disso, o objetivo do processo de aquisição é garantir que a organização humanitária possua os recursos materiais necessários para a finalidade de atender os requisitos operacionais e de suporte (Blecken, 2010). De acordo com Schulz e Heigh (2009), 65% do orçamento total destinado à resposta a desastres é direcionado para a aquisição de suprimentos e equipamentos de socorro emergenciais. Em todo o mundo, é comum que o governo assuma o controle da resposta aos desastres, reduzindo as barreiras dos processos administrativos para otimizar a logística, especialmente em termos de aquisição e distribuição de suprimentos (Blecken, 2010). No Brasil, a legislação prevê a facilitação dos processos de compra em casos de declaração de emergência ou calamidade pública, o que pode aumentar os custos, mesmo que a receita permaneça a mesma ou até diminua, devido à vulnerabilidade econômica dos contribuintes durante e após os desastres.

### **3 METODOLOGIA**

Segundo Engelage (2022) os gestores tomam decisões deliberadas que interferem no comportamento dos custos. Richartz e Borgert (2014) afirmam que isso se aplica aos custos de empresas privadas, enquanto Fabre (2021) afirma que a decisão do gestor pode interferir nos custos do setor público. Nesse sentido, esta pesquisa se limita à análise da percepção dos gestores que atuam em entidades governamentais de PDC, uma atividade pública ligada à GRD.

Para atingir o objetivo, é preciso identificar os determinantes de custos de proteção e defesa civil de acordo com a percepção dos gestores e, para isso, esta pesquisa utilizou a técnica de questionário semiestruturado e entrevistas com gestores públicos responsáveis por órgãos de PDC.

Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa que visa capturar, no discurso, as informações sobre como os gestores tomam as decisões a respeito da alocação de custos. A coleta das informações ocorreu no segundo semestre de 2023, com gestores do órgão estadual e dos municipais (mais atingidos por desastres em Santa Catarina).

Inicialmente, foi entrado em contato com o comando de PDC do Estado de Santa Catarina, o qual indicou um coordenador estadual e dez coordenadores

municipais que mais atuam em desastres no território catarinense, para participarem das entrevistas, todos os quais são responsáveis por, pelo menos, um órgão central de PDC no território de Santa Catarina. A maioria deles já atuou na bacia do Rio Itajaí-Açu, região que é mais atingida por desastres no território estadual. Cabe destacar que em Santa Catarina prevalecem os desastres naturais, na maioria, ligados a fatores climáticos por excesso de chuvas.

Foram realizadas entrevistas presenciais com os indicados, bem como encaminhado o questionário digital. Ao todo, foram efetivadas duas entrevistas presenciais (Governo do Estado de Santa Catarina e Município de Ibirama) e respondidos quatro questionários digitais (Municípios de Rio do Sul, Blumenau, Presidente Getúlio e Lages). A amostra dos respondentes representa 45% dos indicados (5 respostas de 11 indicados).

O questionário foi semiestruturado, com respostas abertas e algumas perguntas pontuais para identificar qual cargo e órgão representava o gestor. A seguir são elencadas as três perguntas que nortearam a entrevista:

- a) Explique como é feita a gestão de risco e desastres no órgão público que você atua/conhece? (exemplo: segue hierarquia, é conjunta, é feita de acordo com cada evento, é permanente, é eventual, que tipo de ações envolve etc.)
- b) Entre as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de risco e desastres, quais fatores você acredita que influenciam no aumento ou redução de gastos públicos em cada uma delas? (exemplo: tipo do desastre, equipe que vai atuar, períodos econômicos, riscos sanitários, períodos eleitorais, população atingida, disponibilidade de recursos financeiros etc.)
- c) Em caso de ocorrência de um desastre, quando não se tem orçamento previsto para gastos com a resposta e recuperação imediata ou a receita está abaixo do normal, o que é feito no órgão público que você conhece? (exemplo: gastam o necessário e depois se verifica como pagar, não executam as ações, mobilizam outras estruturas do governo para auxiliar nos gastos etc.)

A análise das respostas foi baseada no discurso dos entrevistados. Foram elaborados quadros com resumos das respostas (que mais se repetiam ou mais relevantes), onde se buscou identificar os fatores determinantes do comportamento dos custos nos órgãos de PDC, levando-se em consideração a estrutura e a forma de gestão dos mesmos, segundo a percepção dos gestores.

#### **4 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES**

Identificou-se que todos os respondentes já atuaram como coordenadores de órgãos de PDC em Municípios ou no estado de Santa Catarina. Todos, também, já auxiliaram como voluntários em desastres fora de sua jurisdição, inclusive mencionaram ser um fato comum entre pessoas que se envolvem diretamente com ações de GRD e que, devido as experiências em outras localidades, conseguem adquirir maior conhecimento, criar redes de contatos para auxílios durante emergências e melhorar processos dentro de suas entidades.



Os cargos ocupados pelos respondentes são de Comandante (no caso da PDC estadual), Coordenador ou Diretor (no caso da PDC municipal). Percebe-se que a nomenclatura utilizada para definir os cargos é semelhante. As pessoas que participaram da entrevista eram os responsáveis pela efetiva gestão dos recursos dos órgãos de PDC, mesmo que o responsável legal, em alguns casos, seja o Prefeito.

Quanto às respostas aos questionamentos realizados, o Quadro 1 apresenta um resumo daquelas que mais se repetiram ou que eram mais relevantes quanto à estrutura da GRD.

Pergunta	Resumo das respostas
<p>1 - Explique como é feita a gestão de risco e desastres no órgão público que você conhece.</p>	<p>Estrutura: Na PDC estadual existe uma Diretoria de Gestão de Riscos e uma Diretoria de Gestão de Desastres. Nas PDC municipais não há divisão em setores/diretorias.</p> <p>Área de atuação: ações de prevenção, mitigação, preparação, envolvendo ainda ações estruturais, como obras, e ações não estruturais, que envolvem a população e a comunidade. Ações de resposta são as mais mencionadas, incluindo socorro, assistência humanitária de recuperação e a reconstrução.</p> <p>Equipes: as equipes têm gerências constituídas e as responsabilidades estão previstas no regimento Interno. Dependendo do evento e das ações planejadas, as ações são realizadas em conjunto com iniciativa privada, mas as equipes municipais são permanentes. Equipes multidisciplinares são constituídas de acordo com cada evento, sendo o de enxurradas o mais frequente.</p> <p>Gestão: combina a atuação conjunta com todas as secretarias, departamentos e poderes. Envolve coordenação municipal, estadual e federal quando necessário. A coordenação em um desastre sempre fica com o coordenador da PDC municipal/local.</p> <p>O foco planejado é sempre atuar antes que o evento aconteça, por meio de ações de prevenção, mitigação e preparação (palestras, projetos escolares, medidas de controle de uso e ocupação do solo, mapeamento de áreas de risco, realização de estudo, vistorias, sinalização, evacuação preventiva, sistemas de monitoramento - alerta - alarme, reuniões, solicitação de recurso para obras de contenção, manutenção de via, elaboração de Plano Municipal de Contingência etc.).</p> <p>No momento de crise/desastre, há a montagem e operacionalização do Plano de Contingência, com instalação do Sistema de Comando e Operação (SCO), e subsequente organização de tarefas e atribuições, coordenação do evento, decretações, e tudo que envolve essa etapa de resposta e recuperação adequado a cada situação específica.</p> <p>De acordo com cada evento, é feito um planejamento junto com a equipe da defesa civil, porém, no decorrer do ano seguinte, caso seja necessário, o planejamento é adequado a realidade do novo evento (quando se repete). A Defesa Civil possui orçamento próprio, mas conta com a ajuda de outros órgãos municipais em alguns casos, principalmente durante a ocorrência de desastres.</p>

**Quadro 1. Resumo da entrevista – estrutura da GRD**

Fonte: dados da pesquisa.

Essa estrutura e abordagem justificam a conformidade com os fatores macroeconômicos, políticos e operacionais identificados no estudo anterior de Engelage (2022). Percebe-se, no Quadro 1, que a GRD possui uma estrutura

organizada; e a PDC conta com diretoria específica em nível estadual e equipes permanentes em nível municipal, alinhando-se à necessidade de governança eficiente e utilização otimizada de sua capacidade. Balakrishnan, Petersen e Soderstrom (2004) afirmam que a capacidade utilizada é determinante de comportamento de custos, inclusive com sugestões de que, quando a capacidade utilizada é alta, o efeito é *sticky*, e quando a capacidade utilizada é baixa, o comportamento normal possui efeito anti-*sticky*.

Na percepção dos gestores, o planejamento contínuo e a gestão financeira garantem a eficácia na resposta a desastres, porém, apesar de os órgãos de PDC possuírem orçamento próprio, durante os eventos de desastre contam com a ajuda de outros órgãos municipais, quando necessário, pois nem sempre seu orçamento previsto é suficiente. Nesse sentido, Agarwal, Khizer e Sethuraman (2021) corroboram que o bom desempenho financeiro é um determinante dos custos, inclusive quando as empresas possuem segmentos produtivos similares.

Nas ações de prevenção, mitigação e resposta, a abordagem é adaptativa, conforme a estrutura de custos e a legislação vigente. Nesse sentido, Nagasawa e Nagasawa (2021) afirmam que as imposições legais e normativas podem afetar os custos de diferentes maneiras, ao exigir a manutenção de recursos, mesmo diante de quedas no volume de atividade.

Quanto às respostas aos questionamentos realizados, o Quadro 2 apresenta um resumo daquelas que mais se repetiram ou foram mais relevantes, quanto aos fatores que influenciam nos custos.

A análise do Quadro 2 revela que, enquanto muitos dos fatores identificados por Engelage (2022) são relevantes em geral, a aplicabilidade direta ao setor público voltado à GRD e PDC é mais restrita. Fatores como assimetria informacional, tamanho e localização geográfica são particularmente relevantes quando se trata de custos de órgãos de PDC.

O tipo do evento foi considerado pelos gestores como o determinante de comportamento de custos mais relevante. Xu e Sim (2017) afirmam que as localidades e regiões são fatores determinantes do comportamento dos custos. Nesse sentido, o tipo do evento também pode ser assim considerado, pois dele depende todo o planejamento que é realizado, a exemplo das estruturas mínimas de ajuda humanitária, que envolvem mantimentos, saúde e abrigos.

Pergunta	Resumo das respostas
<p>2 - Entre as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de risco e desastres, quais fatores você acredita que influenciam no aumento ou redução de custos públicos em cada uma delas?</p>	<p>Na resposta, o que influencia é a magnitude do evento, o que envolve perdas e danos, prejuízos tanto pessoais, quanto públicos e privados, além da população afetada.</p> <p>Quanto ao investimento em prevenção, mitigação e preparação, ele é baixo no que se refere às ações não estruturantes e muito alto no que se refere a obras, para tanto, há necessidade de buscar recursos financeiros externos.</p> <p>O tipo do desastre impacta diretamente na demanda de menor ou maior custo para a administração.</p> <p>Em relação aos gastos públicos referentes às ações de PDC, as ações de prevenção, mitigação e preparação tendem a ser menos custosas a atuarem antes do desastre acontecer (gestão de riscos), já as ações voltadas à resposta e recuperação demandam uma atuação mais rápida e emergencial, com custos consideravelmente mais altos, após a ocorrência do desastre (gerenciamento de desastres). Portanto, um dos fatores que muito influencia é o foco de atuação que os gestores públicos municipais, bem como as COMPDEC's, têm em cada uma das etapas de</p>

	<p>trabalho da Defesa Civil. Atualmente, tem-se a ideia de investir mais em gerenciamento de desastres do que na gestão do risco, o que não condiz com o que é proposto na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), que foca bastante na parte das ações preventivas e mitigatórias.</p> <p>A tipologia do evento é o que mais interfere nos custos, onde eventos geológicos e hidrológicos tendem a causar mais danos e prejuízos à comunidade, além de ser os principais tipos de classes de desastres que acontecem a região.</p> <p>Na prevenção, aspectos como não deixar construir em áreas que vão alagar é um custo político e pode gerar custos altos de desapropriação ao município.</p> <p>População, área e o que já existe mapeado são os fatores que mais interferem para gastos nas ações de prevenção, mitigação e preparação.</p> <p>No caso de resposta, o que mais interfere são as ocorrências e o nível de desastre. No caso da recuperação, o que mais interfere é o tipo de bem que precisa ser recuperado, se é particular ou público, se possui auxílio do Estado ou da União, a urgência na recuperação e a ameaça à vida.</p> <p>A necessidade de tomar decisão sob pressão, em eventos que se modificam, e a escassez de materiais para aquisição no mercado, faz com que não tenhamos muita escolha pelo menor custo e sim pela entrega mais rápida.</p>
--	---

#### **Quadro 2. Resumo da entrevista – fatores que influenciam nos custos**

Fonte: dados da pesquisa.

Na percepção dos gestores, a capacidade de captação de recursos externos também é determinante no comportamento dos cursos. Nesse sentido, é importante destacar que algumas ações públicas de PDC recebem auxílio privado, principalmente em momentos de crise. Portanto, a governança é importante para que sejam apresentados resultados melhores, além do envolvimento privado em políticas de PDC. Esse aspecto é uma particularidade do setor público, que pode ou não ser conseguida, dependendo da capacidade argumentativa e da força política da gestão, algo atípico, se comparado com o setor privado.

Portanto, não somente o tipo de atividades desenvolvidas, mas a forma como elas são geridas, é algo que pode influenciar no comportamento dos custos públicos.

Quanto às respostas aos questionamentos realizados, o Quadro 3 apresenta o resumo daquelas que mais se repetiram ou que foram mais relevantes, quanto aos gastos durante os desastres.

<b>Pergunta</b>	<b>Resumo das respostas</b>
3 - Em caso de ocorrência de um desastre, quando não se tem orçamento previsto para gastos com a resposta e recuperação imediata ou a receita está abaixo do normal, o que é feito no órgão público que você conhece?	<p>Mobiliza-se outras estruturas do governo estadual e do governo federal.</p> <p>Quando a complexidade do evento vai além do poder de resposta municipal, cabe ao poder público, junto a COMPDEC e demais secretarias e departamentos articulados, a decretação de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública, para eventual e posterior solicitação de recursos para realização de obras de recuperação, amparo das famílias atingidas e retorno ao estado de normalidade do funcionalismo público, setor privado e serviços essenciais.</p> <p>O recurso advém das esferas governamentais "superiores", no caso, Governo Federal e Estadual. No caso da Defesa Civil, a articulação é realizada através da Secretaria Estadual de Proteção e Defesa Civil.</p> <p>Gasta-se somente o necessário e espera-se ajuda federal.</p>

	<p>Solicitamos os gastos e a prefeitura verifica se precisa alterar nosso orçamento inicial, se consegue em outra secretaria ou se consegue apoio de outras esferas de governo. Os gastos urgentes são realizados sem consultar a receita, os que podem esperar são realizados com maior planejamento e a receita do município pode interferir na decisão, mas não se deixa de comprar por não ter caixa.</p> <p>A resposta não leva em consideração a receita, é feita de qualquer maneira (tendo ou não receita).</p> <p>A recuperação depende da urgência e é analisada a capacidade do município de arcar com o gasto.</p>
--	--

**Quadro 3. Resumo da entrevista – gastos durante os desastres**

Fonte: dados da pesquisa.

As respostas elencadas no Quadro 3 levam em consideração a atuação da PDC em eventos desastrosos específicos. Entre os destaques, observa-se que havendo ou não receita correspondente, os custos necessários e urgentes são realizados. Trata-se de um diferencial do setor público já citado por Fabre (2021), e que pode gerar um comportamento com fenômeno *reverse cost*. Portanto, o principal fator determinante, em se tratando de desastres, é a decisão deliberada do gestor.

Engelage (2022) cita outros determinantes que podem influenciar o comportamento dos custos e que estão ligados à decisão dos gestores, os quais possuem características que podem ser encontradas no setor público, como o ano eleitoral, a assimetria informacional, as mudanças normativas, a localidade e o desempenho financeiro.

Assim, tanto os fatores gerais de comportamento de custos identificados por Engelage (2022), quanto as práticas específicas durante os desastres, destacam a importância da coordenação intergovernamental, do planejamento orçamentário flexível e da capacidade de resposta adaptativa para enfrentar desastres de forma eficaz.

**5 CONCLUSÃO**

Esta pesquisa cumpriu o objetivo de identificar os determinantes dos custos de proteção e defesa civil de acordo com a percepção dos gestores. Para isso, foram realizadas entrevistas com alguns comandantes/coordenadores dos órgãos que realizam a GRD em Santa Catarina, em nível estadual e municipal, mais especificamente em órgãos de PDC.

Portanto, os determinantes identificados nesta pesquisa foram com base na percepção dos gestores, e pesquisas posteriores podem contribuir para mensurar a real influência desses fatores na alteração do comportamento dos custos públicos. Cabe destacar que os determinantes em PDC observam as peculiaridades da área de atuação.

As respostas sobre a gestão de riscos e desastres no órgão público mostram uma estrutura organizada, com diretoria específica em nível estadual e equipes permanentes em nível municipal, alinhando-se com a necessidade de governança eficiente e utilização otimizada da capacidade; e nas ações de prevenção, mitigação e resposta refletem uma abordagem abrangente e adaptativa, conforme a estrutura de custos e a legislação vigente.

Conclui-se que as peculiaridades do setor público, em se tratando de GRD e dos órgãos de PDC, devem ser consideradas para fins de estudo dos determinantes

do comportamento dos custos. A estrutura, a abordagem, a capacidade de organização das equipes, de captação de recurso externo, de flexibilização do orçamento, o tipo de evento, a localização, os aspectos econômicos e principalmente, a decisão deliberada dos gestores, segundo os entrevistados, influenciam no comportamento dos custos públicos dos órgãos de PDC, portanto, na GRD. Tais achados corroboram estudos anteriores, tanto o seminal de Anderson, Banker e Janakiraman (2003), quanto o de Fabre (2021), como o mais recente de Engelage (2022). Além disso, confirma, qualitativamente, o estudo de Fabre e Borgert (2022), sobre as possíveis explicações para o comportamento dos custos no serviço público puro.

Alguns dos determinantes identificados são peculiares ao setor público e voltados principalmente para atuação em atividades emergenciais/calamitosas. Portanto, torna-se relevante que a temática seja aprofundada em eventos específicos de desastres, pois se percebeu que cada evento tem um tratamento diferenciado e pode gerar uma tomada de decisão diferente em relação aos gastos necessários.

## REFERÊNCIAS

- Agarwal, N., Khizer, A. M., & Sethuraman, M. (2021). Information environment and cost asymmetry. *Social Science Research Network, Working Paper*. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3769496>, Acesso em: 06/06/2024.
- Anderson, M., Banker, R., & Janakiraman, S. (2003). Are selling, general, and administrative cost “sticky”? *Journal of Accounting Research*, 41(1). Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1475-679x.00095>, Acesso em: 20/12/2023.
- Balakrishnan, R., Peterson, M., & Soderstrom, N. (2004). Does capacity utilization affect the “stickiness” of cost? *Journal of Accounting Auditing and Finance*, 19(3), 283-299.
- Blecken, A. (2010). Supply chain process modelling for humanitarian organizations. *Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 40(8-9), 675-692. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/09600031011079328>, Acesso em: 20/12/2023.
- Bradbury, M. E., & Scott, T. (2018). Do managers forecast asymmetric cost behaviour? *Australian Journal of Management*, 43(4), 538-554. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0312896218773136>, Acesso em: 20/12/2023.
- Brasil (2012). *Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm). Acesso em: 20 dez. 2023.
- Campagnoni, M., Fabre, V. V., Borgert, A., & Rover, S. (2021). Cost Stickiness nos governos locais de Santa Catarina. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 20(e3148). Disponível em: <https://doi.org/10.16930/2237-766220213148>, Acesso em: 20/12/2023.

- Cohen, S., Karatzimas, S., & Naoum, V. (2017). The sticky cost phenomenon at the local government level: Empirical evidence from Greece. *Journal of Applied Accounting Research*, 18(4), 445-463. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JAAR-03-2015-0019>, Acesso em: 20/12/2023.
- DIPNU (2016). Departamento de Informação Pública das Nações Unidas. *Fatos sobre desastres*. Disponível em: <https://www.onu.org.br/rio20/desastres.pdf>, Acesso em: 20/12/2023.
- Engelage, E. (2022). *Cost stickiness em unidades públicas de saúde: uma análise sob a ótica da nova sociologia econômica*. Florianópolis, SC. Tese de doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/243973/PPGC0265-T.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>, Acesso em: 05/06/2024.
- Fabre, V. V. (2021). *Comportamento dos custos governamentais sob a ótica da Teoria das Finanças Públicas*. Florianópolis, SC. Tese de doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/231193>, Acesso em: 20/12/2023.
- Fabre, V. V., & Borgert, A. (2022). Comportamento dos custos nos governos locais sob a ótica da teoria das finanças públicas. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 24(4), 723-738. Disponível em: <https://rbgn.fecap.br/RBGN/article/view/4198>, Acesso em: 20/01/2024.
- Falasca, M., & Zobel, C. W. (2011). A two-stage procurement model for humanitarian relief supply chains, *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, 1(2), 151-169. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/20426741111188329>, Acesso em: 20/12/2023.
- GIRD (2021). Gestão Integrada de Riscos e Desastres. *Caderno técnico de gestão integrada de riscos e desastres*. Brasília, DF, Ministério de Desenvolvimento Regional/Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/Caderno\\_GIRD10\\_\\_.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/Caderno_GIRD10__.pdf), Acesso em: 20/12/2023.
- Holgun-Veras, J., Jaller, M., & Wachtendorf, T. (2012). Comparative performance of alternative humanitarian logistic structures after the Port-au-Prince earthquake: ACEs, PIEs, and CANs. *Transportation Research Part A*, 46(10), 1623-1640. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.tra.2012.08.002>, Acesso em: 20/12/2023.
- Hosomi, S., & Nagasawa, S. (2018a). A study on the effect of amalgamation on the cost behavior of local public enterprises. *Asia-Pacific Management Accounting Journal*, 13(3), 109-130. Disponível em: <https://ir.uitm.edu.my/id/eprint/29522>, Acesso em: 20/12/2023.
- Hosomi, S., & Nagasawa, S. (2018b). Empirical study on asymmetric cost behavior: analysis of the sticky costs of local public enterprises. *Asia-Pacific Management Accounting Journal (APMAJ)*, 13(2), 55-82. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/294760370>, Acesso em: 20/12/2023.

- Malik, M. (2012). A review and synthesis of 'cost stickiness' literature. *SSRN Electronic Journal*. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2276760>, Acesso em: 20/12/2023.
- Mohan, S., Gopalakrishnan, M., & Mizzi, P. J. (2013). Improving the efficiency of a non-profit supply chain for the food insecure. *International Journal of Production Economics*, 143(2), 248-255. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2011.05.019>, Acesso em: 20/12/2023.
- Nagasawa, S. (2018). Asymmetric cost behavior in local public enterprises: exploring the public interest and striving for efficiency. *Journal of Management Control*, 29(3-4), 225-273. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s00187-018-0269-x>, Acesso em: 20/12/2023.
- Nagasawa, S. (2019). Verification of Asymmetric Cost Behavior in Merged Local Public Enterprises. *Japan Federation of Management Related Academies*, 3(2), 19-33. Disponível em: [http://www.jfmra.org/doc/jjm/jjm\\_3-2\\_02.pdf](http://www.jfmra.org/doc/jjm/jjm_3-2_02.pdf), Acesso em: 20/12/2023.
- Nagasawa, S., & Nagasawa, M. (2021). Free riding, empire building, and cost management prior to and post municipal enterprise mergers in Japan. *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*, 28(1), 94-116. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/16081625.2020.1845001>, Acesso em: 20/12/2023.
- Nogueira, C. W. (2010). *O enfoque da logística humanitária na localização de uma central de inteligência e suporte para situações emergenciais e no desenvolvimento de uma dinâmica*. Florianópolis, SC. Tese de doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/93995>, Acesso em: 10/02/2023.
- Richartz, F. (2016). *Fatores explicativos para o comportamento assimétrico dos custos das empresas brasileiras*. Florianópolis, SC. Tese de doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.
- Richartz, F., & Borgert, A. (2014). O comportamento dos custos das empresas brasileiras listadas na BM&FBOVESPA entre 1994 e 2011 com ênfase nos sticky costs. *Contaduría y administración*, 59(4), 39-70. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0186-1042\(14\)70154-8](https://doi.org/10.1016/S0186-1042(14)70154-8), Acesso em: 20/12/2023.
- Schulz, S. F., & Heigh, I. (2009). Logistics performance management in action within a humanitarian organization. *Management Research News*, 32(11), 1083-1049. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/01409170910998273>, Acesso em: 20/01/2023.
- Weiss, D. (2010). Cost behavior and analysts' earnings forecasts. *The Accounting Review*, 85(4), 1441-1471. Disponível em: <https://doi.org/10.2308/accr.2010.85.4.1441>, Acesso em: 20/12/2023.
- Xu, J., & Sim, J. W. (2017). Are costs really sticky and biased? Evidence from manufacturing listed companies in China. *Applied Economics*, 49(55), 5601-

5613. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00036846.2017.1316823>, Acesso em: 06/06/2023.