



[Dossiê: Clima, Desastres e Justiça Socioambiental]

## **Do evento crítico à vulnerabilização continuada: reconstrução e assimetrias na governança climática do Rio Grande do Sul**

*From Critical Event to Ongoing Vulnerabilization: Reconstruction and Asymmetries in Climate Governance in Rio Grande do Sul*

**Camila Dellagnese Prates<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Universidade Federal de Alagoas (PPGS/UFAL), Maceió, Alagoas, Brasil. E-mail: camilapratescs@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0317-7074>.

**Ângela Camana<sup>2</sup>**

<sup>2</sup> Universidade Federal do Pará (PPGAA/UFPA), Belém, Pará, Brasil. E-mail: angela.camana@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1924-2144>.

Artigo recebido em 09/03/2026 e aceito em 14/03/2026.



Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.



**Resumo**

O artigo tem como tema a reconstrução pós-2024 no Rio Grande do Sul (RS), averiguando, sob a sociologia dos desastres, como emerge uma governança caracterizada por opacidades e assimetrias de poder. O estudo observa as dinâmicas sócio-históricas de produção de vulnerabilidades ambientais e as respostas legais e institucionais por meio do Plano Rio Grande. Ao mapear arenas e atores, o estudo revela como respostas institucionais podem, paradoxalmente, catalisar a formação de novos riscos socioambientais.

**Palavras-chave:** Reconstrução; Desastre socioclimático; Vulnerabilidade socioambiental; Rio Grande do Sul.

**Abstract**

This article examines the post-2024 reconstruction process in Rio Grande do Sul (RS), investigating, through the lens of disaster sociology, how a governance structure marked by opacity and power asymmetries emerges. The study analyzes the sociohistorical dynamics that shape the production of environmental vulnerabilities, as well as the legal and institutional responses articulated through the Plano Rio Grande. By mapping key arenas and actors, the article shows how institutional responses may paradoxically catalyze the emergence of new socio-environmental risks.

**Keywords:** Reconstruction; Socioclimatic disaster; Socio-environmental vulnerability; Rio Grande do Sul.



## 1. Introdução

Este texto assume como tema central o processo de reconstrução do Rio Grande do Sul (RS) após as enchentes históricas experienciadas em 2024. Mais que reconstituir o acontecimento e indicar a cadeia de decisões tecnopolíticas que redundaram neste que é considerado o maior desastre do estado relacionado à eventos extremos registrado até então (Pessoa et. al., 2025), interessa jogar luzes sobre como as estratégias adotadas de reestruturação do estado reconfiguram prioridades e dão origem a novos riscos. Ao tomarmos como objeto privilegiado de análise o Plano Rio Grande, entendido como a principal estratégia de reconstrução gaúcha, indicamos como sua composição estrutura o problema climático e oferta soluções rumo a futuros desejáveis ao passo que produz opacidades, assimetrias e controvérsias. Este artigo, vale dizer, faz parte de uma pesquisa mais ampla<sup>1</sup> que, a partir de diferentes abordagens, investiga as formas de entendimento e gestão dos impactos dos eventos climáticos extremos.

Desde 28 de abril e ao longo do mês de maio de 2024, o RS foi palco de um volume de chuvas sem precedentes em todo o registro histórico, em termos de volume pluviométrico (Agência Nacional das Águas, 2025). Esse excesso de chuvas acarretou enchentes devastadoras em 478 municípios do estado (de 497 existentes), deixando cerca de 200 mortos, 27 desaparecidos e milhares de desalojados e desabrigados (Pessoa et. al., 2025). Na capital Porto Alegre, o extravasamento do Guaíba deixou grande parte da cidade submersa por várias semanas, ocasionando o colapso de vários serviços básicos da cidade. Em diálogo com a sociologia dos desastres (Valencio, 2009), entendemos que os eventos críticos - como o aqui abordado - são resultado de trajetórias políticas e de exploração ambiental. Ressaltamos, na esteira desta abordagem, que os desastres resultam da articulação entre ameaça, exposições e vulnerabilidades socialmente produzidas. O desastre acontece quando as capacidades de resposta são excedidas, logo, está vinculado às organizações sociais, políticas e econômicas, de planejamento, proteção social, ordenamento territorial etc. (Valencio, 2009; Mattedi, 2017).

Se o desastre é socialmente constituído, igualmente as respostas a ele oferecidas o são. No caso do RS, diversos atores atuaram no momento do desastre na condição de voluntários para ajudar no resgate de pessoas e animais, na doação de alimentos, roupas,

---

<sup>1</sup> Esse texto é fruto das pesquisas de pós-doutorado realizadas pelas autoras, entre junho de 2025 e maio de 2026, junto ao INCT Participa.



material de higiene, na distribuição de donativos e alimentos, na organização de cozinhas solidárias, entre outras atuações (Costa; Corrêa, 2025).

Dentre os atores sociais estavam: os movimentos sociais, como Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento dos trabalhadores Sem Teto (MTST), com a construção das cozinhas solidárias; as entidades públicas, como os poderes executivos Federal, Estadual e municipal, por meio da defesa civil, forças armadas, e dos correios, que realizaram a coleta e o transporte gratuito de doações (Brasil, 2024); as iniciativas privadas, como a VVolunteer, a Organização Não Governamental Capitão Planeta, entre outros, formando redes de solidariedade (Costa; Corrêa, 2025). Após as medidas emergenciais, grande parte dos atores sociais seguiram atuando em negociações e pressões com o poder executivo. Nesse contexto, entendemos que a governança do desastre tem sido negociada por diferentes atores sociais, incluindo atores do sistema jurídico. Adotamos, portanto, uma abordagem alinhada ao entendimento que o Estado é um ator instável e heterogêneo (Rosa et.al., 2020). Portanto, importa investigar se esses atores têm o mesmo peso e influências no processo de reconstrução.

Nesse contexto, institucionalizado em 24 de maio de 2024 (pela lei nº 16.134, de 24 de maio de 2024), o Estado estruturou o chamado Plano Rio Grande que propõe ações de curto, médio e longo prazo. Enquanto as primeiras são aquelas consideradas emergenciais, ou seja, dizem respeito ao restabelecimento de serviços e direitos essenciais (como acesso à água e à moradia), desobstrução de vias, gerenciamento de recursos financeiros, as do segundo tipo focam na recuperação da infraestrutura logística (rodovias, portos e aeroportos), escolas, unidades de saúde, prédios e equipamentos públicos. As de longo prazo, por sua vez, estão reunidas sob a etiqueta “Rio Grande do Sul do Futuro” e envolvem o desenho e implementação de medidas de resiliência climática. Em junho de 2024 criou-se a Secretaria Extraordinária de Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul pela Lei Estadual nº 16.136, de 3 de junho de 2024 (Rio Grande do Sul, 2024). Em 27 de julho do mesmo ano, o Plano Rio Grande ganhou um site próprio, no qual estão reunidas as principais informações de sua atuação e documentos que subsidiam sua operação. É sobre esta estrutura de governança que este texto se debruça.

O objetivo principal é compreender a governança da reconstrução (com ênfase no Plano Rio Grande, suas instâncias e câmaras temáticas), observando arenas e atores se posicionam para direcionar projetos e como a relação entre sociedade e natureza é



incorporada nas medidas adaptativas e na atenuação de riscos e vulnerabilidades. Considerando que o Estado narra o desastre como ambiental, concentramos esforços analíticos justamente no processo de reconstrução ambiental empreendido, que entendemos como exemplar.

Do ponto de vista metodológico, realizou-se um mapeamento dos arranjos institucionais, entre maio de 2024 a maio de 2025, para identificar como Estado, setor privado, academia e sociedade civil participam da definição e gestão dos riscos, por meio dos documentos e das análises de informações sobre as câmaras temáticas. A operacionalização dessa abordagem se deu pela sistematização documental, por meio de: coleta de dados em fontes oficiais relacionadas ao Plano Rio Grande, presente no sítio eletrônico próprio, (leis, decretos, relatórios técnicos, editais, atas de câmaras temáticas) para mapear normas, práticas e institucionalidades envolvidas na reconstrução; mapeamento de atores institucionais: identificação dos participantes das câmaras temáticas, conselhos gestores e eventos públicos, classificando presença ou ausência de governo, setor produtivo, academia, sociedade civil e grupos vulnerabilizados, em redes sociais e na maior mídia do Estado. De forma complementar, observamos eventos públicos científicos e institucionais, como seminários, escutas públicas e audiências, registrando controvérsias e dinâmicas de circulação dos diagnósticos.

Para tanto, o texto se organiza da seguinte maneira: na primeira seção, exploramos os eventos experienciados no RS a partir da abordagem da sociologia dos desastres. Na parte seguinte, expomos como a configuração ambiental, relacionada às mudanças climáticas, no estado tem sido alterada. Após descrevemos como está direcionada a governança do Plano Rio Grande. Por fim, mostramos como a questão ambiental é considerada no contexto da reconstrução e das medidas adaptativas.

Argumentamos que a reconstrução em marcha tende a operar por centralização executivo-tecnocrática, forjando uma espécie de arena de reconstrução compartilhada, com diferentes pesos de atuação, indicando forte mediação de consultorias e de atores empresariais, em que prevalece a coprodução de “riscos oficiais”. Ao mesmo tempo em que o alcance das contribuições de movimentos sociais e outros atores oriundos de grupos vulneráveis é restrito. Além disso, ao desregulamentar normativas ambientais associadas à ampliação dos riscos de desastres, acaba postergando ações fundamentais para o fortalecimento das resiliências locais no contexto das mudanças climáticas.



## 2. A desolação gaúcha sob a sociologia dos desastres

O desastre, enquanto evento crítico, está intimamente conectado com os riscos oriundos das mudanças climáticas e das vulnerabilidades sócio-históricas próprias de cada território atingido. Essa interpretação social e ambiental do desastre é conectada aos relatórios mais recentes do IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change, na sigla em inglês), que confirmam a influência humana no aquecimento da atmosfera, dos oceanos e da superfície terrestre. A forma de exploração industrial do ambiente e das sociedades levaram à projeção do aumento da média global em 1,5 °C nas próximas décadas. Muitos territórios já aqueceram mais rápido que a média global e registram altas maiores do que 1,5 °C, implicando riscos regionais à segurança alimentar, aumento dos riscos ambientais e de emergência de eventos desastrosos. A emissão de gases de efeito estufa é uma marca deixada pela economia industrial de larga escala, dependente da queima de carbono e oriunda das mudanças intensas no uso do solo, redução da biodiversidade dando lugar ao desmatamento e conversão em plantio de monocultivos.

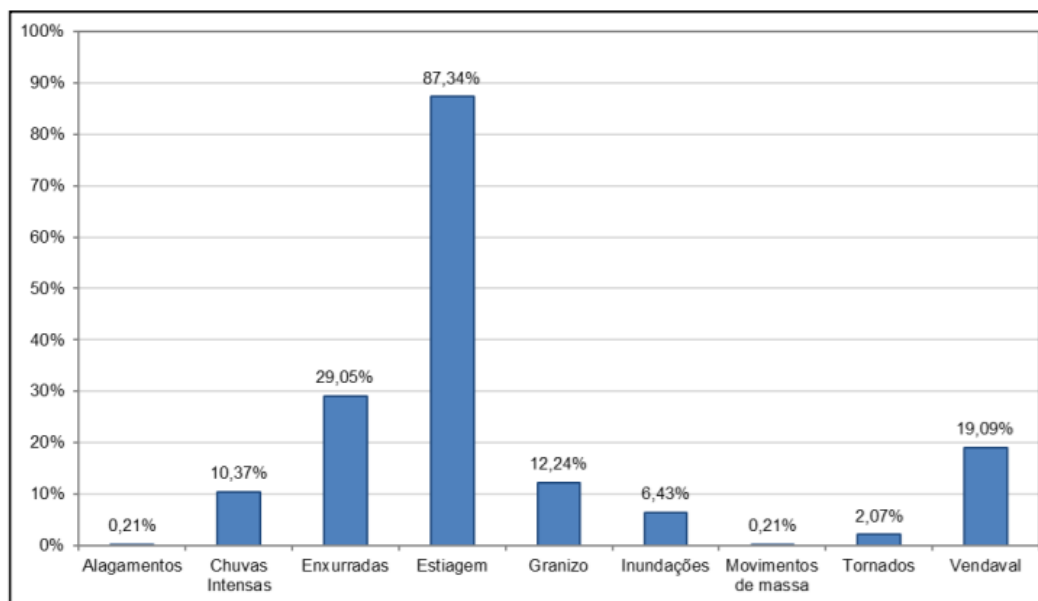
Nesse contexto, Luiz Marques (2023) alerta que vivemos no “decênio decisivo” para atuar. Isso significa que é preciso operar mudanças estruturais em conjunto com governos e sociedade civil, para adotar medidas urgentes e perenes no enfrentamento às mudanças climáticas. As mudanças precisam ser feitas antes que seja atingido o “ponto de inflexão”, conceito utilizado para indicar o momento em que o sistema climático sofre alterações irreversíveis (Marques, 2023).

No caso do RS, a frequência de desastres tem sido objeto de atenção do Estado. No estudo “Desastres Naturais no RS: estudo sobre as ocorrências no período 2003 - 2021” (Rio Grande do Sul, 2022) publicado pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado, apresenta sua concepção sobre desastres. Consideram-se desastres naturais aqueles que “diferem dos desastres humanos ou antropogênicos, resultantes de ações ou omissões humanas e que estão relacionados com a atividade do homem, como agente ou autor” (Rio Grande do Sul, 2022, p.4). No mesmo documento sustenta que “nos últimos anos, houve uma intensificação dos desastres naturais no Estado, em grande parte, ligada ao aquecimento global” (Rio Grande do Sul, 2022, p.4). Nesta proposição, parte-se da ideia de que há uma diferenciação entre o agente causador do evento crítico, e, ao identificar a natureza como agente causador de desastres, desresponsabiliza-se os



aspectos sociais e políticos que vulnerabilizam o ambiente e as populações a ele associadas. Desde 2017, os eventos recorrentes estão assim distribuídos:

**Gráfico 1: Eventos Climáticos no RS: 2017-2022**



**Fonte: Rio Grande do Sul, 2022, p.94**

O gráfico acima aponta os principais desastres que acometeram na última década o RS. As estiagens (abrangendo falta de precipitação e secas) ganham o pódio: nos últimos 20 anos, houve seis grandes estiagens no Rio Grande do Sul (2004, 2005, 2012, 2020, 2022 e 2023). Sendo elas, os eventos críticos que geram danos socioeconômicos históricos no RS (Leusin Júnior et.al.,2024).

Já os fenômenos que compõe os “desastres naturais hidrológicos” estão: as inundações (submersão de áreas fora dos limites normais do curso hídrico, em áreas que normalmente encontram-se seca); enxurradas (são inundações bruscas) e alagamentos (acúmulo momentâneo de água ligados ao sistema de drenagem urbana) (Rio Grande do Sul, 2023). Enchentes foi o termo popularizado para nomear a confluência dos desastres hidrológicos. Nos últimos cinco anos, o RS enfrentou 3 enchentes, a primeira em setembro de 2023, com precipitações superiores a 300 mm em 48h provocaram inundações rápidas nas bacias dos rios Taquari-Antas, Caí, Sinos e Jacuí, com 54 mortes e milhares de desalojados (Rio Grande do Sul, 2023). Em maio de 2024, ocorreu a maior cheia histórica do Guaíba, que atingiu 5,37 m no Cais Mauá, transbordando para a Região Metropolitana



e articulando bacias como Jacuí, Caí, Sinos e Gravataí (ANA, 2024). Entre maio e junho de 2025, novas elevações significativas do Guaíba voltaram a superar a cota de inundação, em Porto Alegre, gerando extravasamentos pontuais em bairros de baixa altitude (Rio Grande do Sul, 2025).

Chamamos a atenção para o fato de que a definição institucional apresentada no documento do governo estadual restringe o conceito de desastre aos fenômenos adversos naturais (ou provocados pela humanidade) que geram danos humanos, materiais, ambientais e prejuízos sociais e econômicos, quando encontram cidades em seu caminho. Essa posição valoriza uma perspectiva causal, descritiva e quantificável. Dentre as técnicas captura dos dados estão o mapeamento estatístico e análise de frequência dos desastres naturais registrados no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres, S2iD<sup>2</sup> que é uma base mantida pelo governo federal e utilizada pelos entes estaduais e municipais para informar, caracterizar e solicitar recursos em situações de emergência.

**Tabela 1: Danos Materiais por tipo de evento - 2017 - 2021**

Evento	Unidades habitacionais danificadas ou destruídas	Instalações públicas danificadas ou destruídas	Obras públicas danificadas ou destruídas	Total
Alagamento	0	0	7	7
Chuva Intensa	35.617	78	2.410	38.105
Enxurradas	8.375	108	24.049	32.532
Estiagem e seca	128	2	360	490
Granizo	28.760	252	393	29.405
Inundações	9.201	114	1.312	10.627
Movimento de Massa	2	0	0	2
Tornado	1.042	16	45	1.103
Vendaval	30.476	681	6.632	37.789
<b>Total</b>	<b>113.601</b>	<b>1.251</b>	<b>35.208</b>	<b>150.060</b>

Fonte: Rio Grande do Sul, 2022, p.95.

Aos danos acima citados somam-se os dados dos pesquisadores ligados ao Departamento de Economia e Estatística da SPGG do Estado que analisaram os danos das enchentes um ano após sua ocorrência (Pessoa et. al., 2025). Em 2024, contabilizou-se quase 200 mortes, atingindo 95% dos municípios do RS e quase 1 milhão de pessoas

<sup>2</sup>BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Sistema Integrado de Informações sobre Desastres – S2iD. Disponível em: <https://s2id.mi.gov.br>. Acesso em: 29 set. 2025.



diretamente (970.788 habitantes). 206.604 propriedades rurais foram danificadas, danos em estradas, pontes e redes de energia, escolas atingidas (8% do total do RS).

Os dados de Pessoa e colaboradores (2025) mostram que, entre os 22 municípios em que mais de um terço da população foi atingida pelas enchentes, as famílias inscritas no CadÚnico foram proporcionalmente mais afetadas do que a média geral da população, evidenciando que o desastre recaiu com maior intensidade sobre grupos socialmente vulneráveis. A desigualdade do impacto torna-se ainda mais evidente quando se observam os municípios com maiores proporções de famílias em extrema pobreza atingidas: Porto Alegre (45,3%), São Leopoldo (40,1%), Eldorado do Sul (40,7%), Guaíba (35,7%) e Novo Hamburgo (32,5%). Esses números mostram que os danos provocados pelas enchentes atingiram de forma particularmente severa aqueles com menor renda e maior vulnerabilidade socioeconômica. Ou seja, as famílias que se encontram entre os grupos historicamente vulneráveis são as que mais sofreram com os danos das enchentes.

Ocorre que a maneira como o poder público identifica, mapeia e classifica esses desastres, como demonstram os documentos analisados, se alinha ao que propõe a interpretação sugerida pelo paradigma dos hazards, na abordagem sociológica dos desastres. Nesta abordagem, os desastres aparecem como uma interrupção social de origem externa (chuvas, estiagens, terremotos, falhas geológicas) dando a ideia de ser algo inesperado, um “evento” pontual (Perry, 2017) capazes de produzir desastres ao encontrar um território povoado.

Essa abordagem dilui as responsabilidades políticas na produção dos riscos, ao deslocar o foco explicativo do desastre para fatores puramente naturais e minimizar o papel das dinâmicas sociais, institucionais e políticas (como leis, planejamentos organizativos e políticas públicas) que moldam a ocupação do território. Assim, torna-se possível identificar sobre quem os maiores danos recaem, mas não se responsabilizam atores e gestores políticos, empresas e outros envolvidos no aprofundamento dos danos, quando eventos extremos ocorrem. Nesse aspecto, caberia às ciências naturais explicar características do desastre e o direcionamento de mitigação dos efeitos. Os riscos aqui são tratados como dados objetivos e mensuráveis pela relação entre a ameaça (evento natural) e a vulnerabilidade do local (condições ambientais, sociais e estruturais do território afetado).

De outro lado, a abordagem crítica e sociológica dos desastres, como desenvolvida por autores como Norma Valencio (2009; 2010), Victor Marchezini (2014a,



2014b), Henri Acselrad (2004; 2010) e outros estudiosos da justiça ambiental, expande o conceito de risco para além da dimensão técnica e meteorológica. Nessa perspectiva, que entendemos como profícua, o risco é construído social e politicamente: ainda que condições naturais adversas existam, elas estão vinculadas à forma como a sociedade organiza o território (Quarantelli, 1998; Valencio et.al., 2009; Valencio, 2010). O risco de danos profundos é fruto de decisões políticas e institucionais, destacando o impacto do funcionamento ou sucateamento dos órgãos públicos na produção e agravamento das vulnerabilidades. O risco é mapeado por diferentes saberes, levando em conta as demandas das populações atingidas e de movimentos sociais, de modo que a participação social faz parte do reconhecimento dos danos e direitos dos vulneráveis à reparação e reconstrução de suas vidas. Assim, esta leitura está em franco diálogo com debates sobre justiça ambiental, questionando quais grupos sociais são mais expostos aos riscos e aos desastres e quem participa das tomadas de decisão sobre prevenção, resposta e reconstrução.

Esse enfoque permite responsabilizar agentes específicos, como empresas e órgãos fiscalizadores, além de compreender as desigualdades amplificadas pelos eventos críticos. Além disso, trata-se de uma abordagem que inclui as ciências sociais e as perspectivas dos atores diretamente atingidos e de movimentos sociais no diagnóstico dos danos e na construção das medidas de reconstrução. Assumindo tal perspectiva, nos interessa aqui observar como funcionou este arranjo na construção do debate sobre a resposta ao desastre de 2024.

O que indicamos no capítulo a seguir é a emergência de diferentes iniciativas, que em um momento inicial, visavam atender as demandas urgentes da população afetada e, posteriormente, conduzir as etapas para reconstrução do Estado. Contudo, nítido está que não existe um caminho consensual para o que seria ou como deve ser a reconstrução desejável, sendo esse processo eivado de controvérsias e disputas, no qual articulam e confrontam-se grupos empresariais, setores do Estado, movimentos sociais, universidades e distintas entidades da sociedade civil - tópico que exploramos na parte a seguir.



### 3. A governança dos riscos e a gestão dos desastres

Na expectativa de caracterizar a governança dos riscos e os processos de reconstrução no Rio Grande do Sul, sobretudo no que tange a área ambiental, nesta seção realizamos um sobrevoo nas principais legislações relacionadas às Mudanças Climáticas, o que inclui normativas ambientais e do carvão, que hoje é a principal fonte de geração energética no Estado, sendo que em 2022, a usina Candiota III, situada no município de Candiota, se destacou como maior emissora responsável por 12% das emissões de GEE inventariadas, sendo a usina menos eficiente (IEMA,2023). Entendemos que o enfrentamento às mudanças climáticas no Estado implica na atuação e interação entre atores estatais e novos sujeitos sociais atuando na conformação, sempre heterogênea, do Estado (Rosa, Penna e Carvalho, 2021; Castro; Corrêa, 2025). Dessa forma, a governança é tratada aqui considerada um terreno de disputa política, onde diferentes atores sociais, jurídicos, econômicos se articulam e pressionam para direcionar os desenhos das políticas de gestão e adaptação climática.

Como já dito em outro momento, entendemos que os riscos que aumentam a potência do desastre são produzidos socialmente, o que nos sugere produzir análises longitudinais que identifiquem as “continuidades do desastre” - por exemplo, dinâmicas de abandono social ou de reprodução de vulnerabilidades no período de reconstrução. Essa abordagem mostra que momentos posteriores ao evento crítico não se referem apenas à fase técnica de reconstrução, mas se configuram como um momento de disputa política que pode manter ou mesmo agravar desigualdades (Valencio, 2012; Marchezini, 2014a; 2014b).

A Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC) foi instituída pela Lei nº 13.594/2010, estabelecendo princípios e diretrizes para o enfrentamento das mudanças climáticas no Estado. Apesar de seu caráter inovador no que tange o diálogo entre atores sociais, pela criação do Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas (FGMC), foi apenas em 2022 (Decreto nº 56.437/2022), doze anos após a formulação legal, que esta política foi operacionalizada (Teixeira et al., 2024). Necessário dizer que, a despeito de suas prescrições, o FGMC foi objeto de uma Ação Civil Pública (ACP) Climática em 2023 por organizações da sociedade civil que apontaram desequilíbrio na composição do arranjo, indicando a sobrerrepresentação governamental e sub-representação da comunidade científica e da sociedade civil, em desacordo com o art. 29 da PGMC e com as boas práticas



internacionais de governança informada por a em ciência. A petição inicial<sup>3</sup> sustenta que a previsão legal de composição plural do FGMC foi violada e requer a readequação do colegiado e maior transparência de seus atos.

No Estado, ao passo que as políticas climáticas ganhavam corpo lentamente e eram alvos de irregularidades, as políticas alinhadas ao setor da mineração andavam a passos largos. O Decreto nº 52.582/2015 instituiu o Comitê de Planejamento de Mineração do RS (COMERGS) e, na mesma toada, incentivou-se a Política Estadual do Carvão Mineral que, por meio da Lei nº 15.047/2017, fomenta o setor carboquímico. Este ato contraria as diretrizes de descarbonização previstas tanto na PGMC quanto nos compromissos do Acordo de Paris, que postulam a corresponsabilização de distintos atores para que atinjamos as metas climáticas de controle de emissões necessárias ao controle do aumento da temperatura média global. Na contramão de diretrizes internacionais e da política instituída no bojo do próprio Estado, e priorização de ativos fósseis aumenta o risco do enclave mineiro nos locais que se instalam, atrasando a aplicação de programas de eficiência energética justa e de diversificação econômica regional (Maldonado et.al., 2026).

Neste sentido, observa-se a manutenção de uma agenda de expansão mineral que pouco internaliza as metas climáticas e os critérios aceitáveis de Avaliação Ambiental Estratégica, com baixa possibilidade de participação de grupos contrários a esses projetos. Esse modelo decisório, caracterizado por assimetrias de representação, vai de encontro às recomendações de governança integrada e democrática presentes no debate internacional (IPCC, 2022).

É sintomático, ainda, que em 2020, em plena disputa pela construção da maior mina de carvão à céu aberto do Rio Grande do Sul, a Mina Guaíba, tenha ocorrido a maior flexibilização ambiental do Código Estadual do Meio Ambiente até então. A votação ocorreu em caráter de urgência e as flexibilizações foram promovidas pela Lei nº 15.434/2020. As flexibilizações tensionaram a coerência normativa em relação ao princípio de não-regressão e à prevenção de desastres. A fragilização de instrumentos do licenciamento ambiental e seus processos - Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), audiências públicas, tempo de exposição do contraditório desses projetos - comprometem os objetivos de mitigação de

---

<sup>3</sup> ACP nº 5050920-75.2023.4.04.7100.



riscos futuros, além de colocar o Estado em contradição com o arcabouço normativo nacional e internacional (Raguse et.al., 2022).

Importante ressaltar, ainda, o movimento de sucateamento das legislações ambientais no Estado e de suas instituições - na esteira do que ocorre em contexto nacional (Anaya, Bronz e Magalhães, 2024). A flexibilização recente do Código Estadual do Meio Ambiente do RS alterou instrumentos e procedimentos de controle de empreendimentos potencialmente danosos, com efeitos práticos de redução de exigências e de transparência no processo de viabilidade e monitoramento ambiental dos projetos geradores de impacto. A desregulamentação normativa encontrou limite no Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6618<sup>4</sup> movimentada pela Procuradoria Geral da República (PGR). A ação reconheceu que a simplificação do licenciamento ambiental era inconstitucional, suprimindo garantias constitucionais (Brasil, 2025). Aqui, a ADI operou como um movimento de contra-fluxo, onde as instâncias federais de fiscalização foram compelidas a confrontar a agenda de desregulamentação estadual do Rio Grande do Sul. Esse episódio mostra que o Estado não é um bloco único, mas uma arena onde as pressões da sociedade civil (ambientalistas, cientistas, MP e parte do corpo técnico atuante no próprio Estado) tensionam a hierarquia e as tomadas de decisão nesta instância.

O aparato estatal, como apontado por numerosos estudos (Maldonado et. al., 2023 a; 2023 b; Prates et al., 2019, Barcellos et al., 2021) adota padrões de permissividade e incentivo à degradação, incentivando projetos geradores de risco sobre populações já vulnerabilizadas (porque as transformam em vizinhas de áreas de mineração ou de barragens para captação de água ou de rejeitos) açodando processos de licenciamento (Raguse et al., 2022). Atores da sociedade civil, organizados sob “Comitê de Combate à Megamineração” juntamente com outras entidades ambientais e de direitos humanos, como a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), o instituto preservar e a Rede de Advogados Populares (Renap), mobilizaram atores do sistema jurídico para o ingresso de Ações Cíveis Públicas. Isso aconteceu em dois projetos de carvão, o primeiro para denunciar as inconsistências do projeto Mina Guaíba e o segundo relativo ao projeto da Usina Térmica Nova Seival (Maldonado et.al., 2025).

---

<sup>4</sup> Mais informações disponíveis em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6062192>  
Acesso em 3 mar. 2026.



Este cenário de tensões e contradições, expresso nas disputas regulatórias, nos permite afirmar que as questões ambientais não são tratadas como prioridade estrutural, no Estado. Em contexto de mudanças climáticas e de recorrência de eventos extremos, tais mudanças tendem a ampliar a exposição e a vulnerabilidade territorial e social, não apenas quando conjugadas à agenda de expansão mineral e à manutenção de políticas pró-carvão, mas em projetos igualmente danosos e geradores de riscos, como por exemplo as pequenas centrais hidrelétricas, o agronegócio de commodities e os monocultivos de silvicultura, que geram pressões adicionais sobre água, solo e ordenamento do ambiente. Se as questões ambientais não são prioritárias na agenda do Estado em condições regulares, resta ver como elas se apresentam em um contexto de reconstrução do desastre - o que fazemos na próxima seção.

#### **4. Os processos de reconstrução após o evento crítico de 2024: governança do Plano Rio Grande**

O Plano Rio Grande é executado pela Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG), que foi criada por meio da Lei 16.136, de 3 de junho de 2024. O secretário é Pedro Capeluppi<sup>5</sup> um gestor direcionado às Parcerias Público Privadas, que entre janeiro de 2023 e maio de 2024 ocupava o posto de Secretário de Parcerias e Concessões do governo do Estado.

A estrutura de governança do Plano Rio Grande envolve um Comitê Gestor, sob responsabilidade do governador Eduardo Leite, que atua informado pelas demandas oriundas do Conselho do Plano Rio Grande, presidido pelo vice-governador Gabriel Souza. Sob o Conselho operam as Câmaras Temáticas, o Comitê científico e o FUNRIGS, conforme Figura 1.

---

<sup>5</sup> Economista formado pela Universidade de Brasília (UnB), tem pós-graduação em Finanças, Investimentos e Banking pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).



Figura 1: Estrutura de Governança do Plano Rio Grande



Fonte: Cartilha Orientativa para as Secretarias de Estado.<sup>6</sup>

O Comitê Gestor do Plano Rio Grande tem atribuições deliberativas restritas ao executivo (Governador, Vice-Governador, Secretário-Chefe da Casa Civil; Procurador-Geral do Estado; Secretários de Comunicação, Planejamento, Governança e Gestão, Fazenda e da Reconstrução). Ou seja, é composto exclusivamente por membros do governo executivo estadual.

O Conselho do Plano Rio Grande é presidido pelo vice-governador e conta com um plenário composto por integrantes designados pelo governador, assegurada a participação, na proporção mínima de 50% da composição, de representantes da

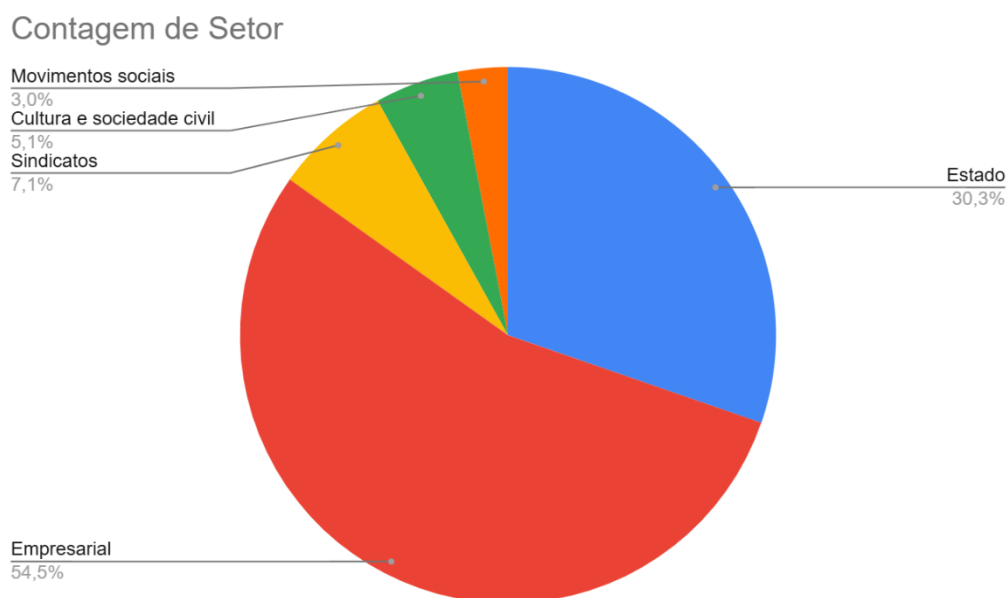
<sup>6</sup> Disponível em: <<https://admin.planoriogrande.rs.gov.br/upload/arquivos/202409/17175024-cartilha-orientativa-para-as-secretarias-de-estado.pdf>>.



sociedade civil. O Conselho é atualmente composto por 156 conselheiros, sendo 119 representações dos setores público, privado e dos trabalhadores, 20 convidados, todos do setor privado e 10 ex-governadores<sup>7</sup>.

Entendemos que identificar os atores que compõem ou acessam o Conselho também sugere quem são os grupos autorizados a dialogar com o Estado. O Conselho é formado por representantes, estando assim distribuídos (Gráfico 2):

**Gráfico 2: Composição do Conselho do Plano Rio Grande**



**Fonte: elaboração própria com base na lista oficial de conselheiros.**

A atuação mais relevante, 54,4% dos participantes, incluindo os convidados, é dada pela representação empresarial, que inclui: federações e associações empresariais (FIERGS, FECOMÉRCIO, FARSUL etc.), Sistema S (SESC, SENAC, SENAR, SENAI), SEBRAE, entidades de classe/profissionais (OAB/RS, CREA/RS, CRC/RS, CAU/RS, CRMV-RS), confederações/associações de transporte, saúde, educação privada e ecossistema de inovação/negócios (Instituto Caldeira, Hélice, LIDE, ICF etc.).

Consideramos representação Estatal, órgãos de Estado (TJ, MP, TCE, DPE), federações/associações de municípios (FAMURS, associações regionais), COREDES e

<sup>7</sup> A lista oficial de conselheiros pode ser acessada em <https://planoriogrande.rs.gov.br/upload/arquivos/202407/19121431-membros-do-conselho-site-plano-rio-grande.pdf>



universidades públicas (UFRGS, UFPEL, UFSM, FURG, UERGS), além de conselhos estaduais setoriais (p. ex., Consema, Conesan, CRH), somando a segunda categoria mais relevante no Conselho, com 30,3% dos participantes.

Por fim, 15,1% por representações dos trabalhadores e sociedade civil: centrais sindicais e federações de trabalhadores (CUT-RS, CTB-RS, FORÇA-RS, FETAG-RS, FETRAF-RS, FESSERGS), movimentos sociais (MAB, MST), conselhos de direitos (CEDM, COPEPEDE, CEPI, Conselho LGBT, CODENE) e entidades culturais/comunitárias (FUNDACINE, Bienal, MTG, Câmara do Livro, CUFA, FRACAB).

O conselho também é estruturado em 13 Câmaras Temáticas, cada qual sob coordenação de secretarias estaduais estratégicas (Desenvolvimento Social; Comércio e Serviços; Indústria; Educação; Infraestrutura; Inovação; Agricultura; Meio Ambiente; Economia Criativa e Cultura; Justiça e Direitos Humanos; Saúde; Habitação; Turismo). Ainda que as câmaras definidas reproduzam de forma ampla os as secretarias que compõem o Estado, não está explícito o teor dos diálogos realizados no âmbito de cada grupo. A página oficial do Plano Rio Grande indica que “O objetivo das câmaras é ser um espaço para ouvir as demandas específicas dos setores e dar encaminhamentos a elas.” Em sentido semelhante, na apresentação realizada pelo governador quando do lançamento do Plano Rio Grande, enfatizou-se a construção destas arenas como espaços de interlocução entre o poder público e a sociedade civil, como indica a Figura 2 a seguir

**Figura 2: Captura de tela de apresentação com o modelo de atuação do Plano Rio Grande**

Fonte: Rio Grande do Sul<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Disponível em <https://www.estado.rs.gov.br/upload/arquivos/202405/2024-05-17-govrs-coletiva-cac-plano-rio-grande-v3.pdf>. Acesso em 5 mar. 2026.



Ademais, no próprio site do Plano Rio Grande, não estão disponíveis informações detalhadas nem sobre a composição das câmaras, nem sobre a periodicidade dos encontros. Tampouco as atas de reuniões e os encaminhamentos realizados estão nítidos, assim como também estão inacessíveis instruções sobre a forma de acesso à câmara. Considerando, de acordo com a captura de tela apresentada pela Figura 3, que as agendas são “sob demanda”, é significativo que não seja transparente o modo pelo qual se pode demandar o Estado. Como já mencionado, não há informações sobre a agenda dos encontros, a despeito da informação sobre a regularidade. No layout do site, na página de cada câmara consta uma galeria de fotos e, abaixo, links para notícias relacionadas. Estas notícias arroladas – vale dizer que não mais do que duas por câmara – foram a fonte prioritária para um mapeamento dos atores envolvidos nas temáticas e escutados nas câmaras. De forma complementar, consultamos a imprensa de referência e as redes sociais dos coordenadores de cada câmara, a fim de identificar a composição destes espaços – contudo, tais buscas não se mostraram prolíficas. Quanto aos eventos realizados e publicizados, cinco câmaras chamam a atenção por terem maior número de encontros e ganham destaque abaixo.

Infraestrutura (22 eventos, 28 atores) reúne gestores públicos estaduais e municipais, empresas privadas estratégicas e bancos federais, com robusta articulação intergovernamental e empresarial. A maior parte dos eventos se concentra em reconstrução, obras e investimentos, sem protagonismo de movimentos sociais ou detalhamento de deliberações. Os registros privilegiam a estrutura pública-empresarial (com presença dos bancos Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da empresa Rumo Logística e de outras empresas de consultoria de engenharia não nomeadas) em detrimento da exposição clara dos demais representantes e dos processos decisórios.

A Agricultura (14 eventos, 48 atores), apresenta o maior pluralismo, conciliando atores públicos, privados, acadêmicos, entes financeiros, entidades reguladoras e a sociedade civil organizada. Os movimentos do agro tiveram forte mobilização e participação em protestos, audiências públicas e reivindicações, com suas pautas sendo amplamente discutidas nas reuniões institucionais. A deliberação e resposta às demandas sociais do setor foram debatidas abertamente, indicando uma governança efetivamente múltipla - ainda que se possa questionar o peso concedido a cada demandante. O caso da câmara da Agricultura é singular, na medida em que os dados encontrados indicam uma



rede maior de atores envolvidos no debate, ultrapassando as presenças costumeiras do vice-governador Gabriel Souza e do secretário-executivo do Conselho do Plano Rio Grande. Vale notar que esta é a única câmara em que há mais de uma pessoa coordenadora: a gestão é partilhada pelos secretários titulares da Secretaria da Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação (Seapi), e da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR). O mapeamento permitiu localizar também a presença de entidades diretamente vinculadas às demandas do campo, como a EMATER/RS, a Embrapa e membros dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Agricultura e da Pesca (MPA), o que parece conferir outra escala aos debates empreendidos no âmbito desta câmara, que também aponta para diálogos com membros da Comissão de Agricultura da Câmara. Interessante notar que, no escopo destes órgãos federais, a câmara acionou membros ligados aos espaços decisórios de financiamento e securitização, também incluindo em sua composição bancos públicos como o Banrisul e o Badesul, o que sugere a priorização de pautas ligadas à criação de novas linhas de crédito para o setor, bem como renegociação de dívidas. A câmara é composta, ainda, tanto por representações consolidadas do agronegócio – como a Farsul – quanto por novos movimentos, a exemplo do SOS Agro e do AgroDelas, ambos conectados ao agronegócio gaúcho. Dentre movimentos sociais consolidados, apenas a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (Fetag-RS) é mencionada.

Na Câmara de Desenvolvimento Social (12 eventos, 17 atores distintos), observa-se predomínio de autoridades públicas estaduais e municipais, com órgãos federais e sociedade civil aparecendo de modo complementar, principalmente em eventos estratégicos. Ainda que as atividades sejam relativamente pluralizadas, indo de reuniões restritas a seminários participativos e encontros regionais, a governança se mantém centralizada no Executivo estadual. A transparência sobre quem são os atores efetivamente participantes é limitada; a maioria dos registros enfatiza o vice-governador e secretários, e raramente explicita as demais entidades presentes ou o detalhamento das deliberações.

Na Câmara de Meio Ambiente (11 eventos, 38 atores), o perfil é altamente governamental e técnico. As decisões são pautadas por secretarias temáticas, gestores estaduais, órgãos reguladores federais e internacionais, com eventos voltados sobretudo à formulação de políticas institucionais. A participação do setor privado aparece de forma indireta, principalmente nas agendas relacionadas à transição energética e à



implementação de projetos ambientais estruturantes, mas não constitui o núcleo decisório das reuniões analisadas. Movimentos sociais praticamente não aparecem; a transparência é restrita à divulgação dos encontros e direcionamentos ambientais, sendo raramente relatada a composição detalhada dos atores e pautas. Esta ausência foi denunciada, inclusive, por históricas entidades ambientalistas do Estado<sup>9</sup>, que apontam a predominância de pautas e atores ligados a setores hegemônicos e predatórios, o que compromete qualquer transformação estrutural do Estado na reconstrução no curso dos efeitos do desastre. .

Em Justiça e Direitos Humanos (7 eventos, 19 atores), há forte institucionalidade, com prevalência de secretarias, gestores do plano, Tribunal de Justiça, Defensoria e Procuradoria, órgãos reguladores e acadêmicos. Movimentos sociais (conselhos negros e indígenas) e grupos minoritários têm espaço formal, mas a transparência sobre decisões tomadas e inserção efetiva de suas demandas nas ações é baixa. A abertura ao diálogo é reconhecida, mas pouco detalhada quanto ao impacto real nas políticas deliberadas.

Podemos considerar que, de modo geral, a transparência sobre a composição e as deliberações das câmaras temáticas ainda é insuficiente, especialmente nas que divulgaram apenas eventos inaugurais e não detalharam sua estrutura interna - como é o caso da de Meio Ambiente, o que se choca com a alegação de que este seria o tema mais relevante, uma vez que estamos diante de um desastre de fundo ambiental. A participação social foi tímida na maioria das câmaras, com a exceção da agricultura, onde a sociedade civil organizada ligada a setores produtivos (como o movimento SOS Agro) conseguiu pautar debates e provocar ações - ainda que possamos indicar tratar-se de uma arena cujos atores interessados possuem maior capacidade de acessar o Estado e disputar recursos, algo reforçado pelas relações pregressas entre entidades e gestores atuais. Este padrão evidencia que, salvo rara exceção, as arenas permanecem dominadas por agentes públicos, com pouca explicitação das entidades privadas e de representação dos trabalhadores presentes e decisões tomadas, limitando o protagonismo, impacto e visibilidade das demandas da sociedade civil, sobretudo dos movimentos sociais, na estrutura de governança e nas respostas de reconstrução.

No que tange a possibilidade dialógica no processo de reconstrução do Estado, há que se mencionar ainda que ele realizou uma consulta pública através do Sistema de

---

<sup>9</sup> Ver em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/08/14/entidades-ambientalistas-seguem-sub-representadas-nos-planos-de-reconstrucao-do-rio-grande-do-sul/>. Acesso em 5 mar. 2026.



Cadastro de Demandas de Transferências Voluntárias entre 30 de julho e 27 de setembro de 2024, com prazo estendido até o final de setembro. Nesse período, foram recebidas 753 propostas enviadas por 125 municípios, voltadas principalmente para obras de contenção, moradias e infraestrutura viária. Entretanto, o conteúdo integral dessas propostas e os resultados da triagem realizada pela Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG) não estão acessíveis ao público, o que limita o acompanhamento da implementação das demandas sociais e compromete a plena transparência do processo. Constatou-se que a inserção de representantes de comunidades afetadas e lideranças municipais foi mais frequente nos primeiros cem dias após o desastre, período marcado por reuniões presenciais promovidas pelo corpo executivo do estado em localidades atingidas.

Se a composição e as formas de atuação das câmaras temáticas do Plano Rio Grande indicam a predominância de vínculos com entidades do Estado e dos setores produtivos hegemônicos, podemos argumentar que também as atividades públicas realizadas a respeito indicam este caminho - e, por conseguinte, um desenho de futuro amplamente conectado a tais atores. Tomamos como exemplares três deles, realizados entre outubro de 2024 e maio de 2025, quando o Plano completou um ano.

O evento “Building Climate-Resilient Future for RS”, foi realizado no Tecnopuc, em 16 de outubro de 2024, promovido pela Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia do RS e pela FAPERGS. Durante as atividades, constatamos uma tensão significativa entre os discursos técnicos e as demandas de participação social. Com o foco do debate na inovação e no papel de consultorias internacionais, pesquisadores locais tiveram pouca visibilidade e destaque. Houve ênfase na cultura de risco fundamentada em planos diretores e soluções técnico-gerenciais, reforçada por consultorias externas, o que minimizou perspectivas de atores comunitários, sociais e acadêmicos regionais. O resultado central apontou para a predominância do saber técnico-importado na condução dos diagnósticos e propostas de adaptação.

Já o Seminário “Resiliência e Sustentabilidade” foi realizado em 14 de março de 2025, no Salão de Atos da UFRGS, promovido pela Secretaria de Apoio à Reconstrução do RS (Governo Federal), com apoio da Open Society Foundations. O encontro reuniu 19 palestrantes em cinco mesas temáticas e revelou sub-representação das ciências humanas e movimentos sociais, enquanto hidrólogos, engenheiros e consultores internacionais ocuparam lugar de protagonismo - algo similar à atividade realizada em



outubro. A especialização dos debates reforçou soluções centradas na engenharia da resiliência e recuperação hidrológica, com pouca discussão sobre aspectos territoriais, políticos, históricos ou participativos do desastre. O contraste entre a escuta dos movimentos sociais e a ênfase tecnocrática destaca lacunas estruturais de diálogo interdisciplinar e de inclusão de saberes plurais nos processos de reconstrução climática.

Diante da caracterização das respostas legais e institucionais oferecidas ao desastre - notadamente por meio do Plano Rio Grande - podemos considerar que a reconstrução do Estado é uma arena de disputas assimétricas. Ao averiguarmos a estrutura de governança em marcha, verificamos a persistência do enfoque tecnocrático na elaboração das estratégias após o evento crítico, o que é reificado em eventos públicos, com a predominância de expertises internacionais (em detrimento dos conhecimentos e demandas locais). Este panorama nos informa de como o desastre é interpretado pelos meios oficiais a partir de um paradigma que o subsume a algo externo, de modo que as “questões ambientais” que o compõem são isentas de responsabilidades. Há uma sub-representação das ciências humanas, que não são lidas como ciência qualificada para identificar as vulnerabilidades que fazem os riscos serem mais profundos, nos contextos de desastre, tampouco para ofertar procedimentos e construir caminhos de reconstrução.

Além disso, tanto no desenho das políticas quanto nos espaços institucionais de debate, há uma participação restrita de movimentos sociais, comunidades diretamente impactadas e pesquisadores regionais, o que compromete a articulação da reconstrução com demandas democráticas, sociais e de justiça ambiental. Tais achados reforçam o diagnóstico recorrente do estudo: a governança da reconstrução permanece restrita, verticalizada e marcada por assimetria participativa, o que pode comprometer a capacidade de respostas integradas, justas e inovadoras diante do desafio climático.

É importante mencionar, evidentemente, que o processo de reconstrução não se dá sem conflitos, e a estrutura de governança estabelecida também é colocada em xeque. Dentre as atividades em que a disputa se mostrou mesmo nos marcos institucionais figura uma reunião ocorrida em maio de 2025, durante a missão do Conselho Nacional de Direitos Humanos para entender os efeitos do desastre um ano após o evento crítico. A reunião, na sede do Ministério Público Federal (Porto Alegre), acolheu ampla representação de lideranças acadêmicas, movimentos sociais, organismos internacionais e pesquisadores de referência, incluindo integrantes de diversas áreas do conhecimento



da UFRGS (Biologia, Geologia, Economia, Sociologia), Fiocruz, MST, ACNUR, Abrasco e outras entidades. Nesta ocasião, os presentes tensionaram as estruturas oficiais de governança, expressando que saberes locais, demandas sociais e denúncias sobre vulnerabilidades têm sido negligenciadas.

Outra linha de fuga das soluções propostas no bojo do Estado se reúne em iniciativas como a Frente Popular de Enfrentamento à Emergência Climática e em entidades ambientais diversas que, apesar de pulverizadas, contribuem com visões e demandas específicas na agenda da reconstrução<sup>10</sup>. Ainda que sejam espaços importantes e que escancaram a disputa por futuros possíveis ao Estado, não seria razoável afirmar tratar-se de uma disputa simétrica. O alcance das contribuições de movimentos sociais e de outros atores oriundos de grupos vulneráveis ainda é restrito, o que limita a diversidade de perspectivas no debate e pode restringir a formulação de soluções e encaminhamentos mais justos, o que certamente tem efeitos no Rio Grande do Sul que se está construindo.

## 5. Considerações finais

Neste texto nos ocupamos do processo de reconstrução gaúcha após o desastre de 2024, averiguando a estrutura de governança aportadas pelas respostas institucionais. Ancoradas nas contribuições da sociologia dos desastres, que reiteram o caráter construído de eventos críticos, apresentamos um panorama das dinâmicas sócio-históricas de produção de vulnerabilidades ambientais no Estado e, posteriormente, caracterizamos as respostas legais e institucionais, por meio do Plano Rio Grande. A fragilização do aparato legal de controle ambiental e o estímulo a projetos extrativos conduzem a um quadro complexo em que pautas ambientais e climáticas, ainda que sejam narradas como prioritárias, encontram limites institucionais. Assim, as enchentes de 2024 são assumidas como um desastre natural, mas a trajetória e as escolhas ambientais que precederam tal evento não parecem estar em debate.

---

<sup>10</sup> Outros segmentos historicamente organizados, como o Movimento Pop Rua, têm revelado faces pouco debatidas nos desdobramentos dos efeitos do desastre, como o aumento e a mudança de perfil dos moradores de rua em Porto Alegre, lidos como reflexo direto dos impactos ambientais e sociais após as enchentes.



O movimento interpretativo realizado permite apontar que também no processo de reconstrução do Estado o ambiente é tomado como algo externo e tecnicamente gerenciável, retirando a dimensão política de determinadas opções. Isto se revela nos espaços deliberativos e na identificação de quais entes e saberes são escutados em tais arenas. A estrutura de governança da reconstrução concentrou o poder decisório no Executivo estadual, empresas privadas e consultorias, ainda que, no âmbito do plano Rio Grande, haja uma caracterização participativa por parte do Estado. Tal narrativa se expressa na configuração de câmaras técnicas abertas à recepção de demandas; contudo, as dinâmicas do processo de participação têm sido pouco transparentes. Os limitados registros públicos, em si mesmo um dado de pesquisa, indicam ainda que as diferentes áreas temáticas não recebem a mesma atenção; além de haver uma sub-representação da sociedade civil organizada em detrimento de órgãos de Estado e instituições patronais. Diante dessa opacidade, é possível questionar se o acesso às câmaras não estaria restrito a atores que historicamente já possuem entrada privilegiada no Estado e/ou mantêm relações próximas com os membros do atual governo.

É possível apontar, ainda, a ausência de pesquisadores das universidades gaúchas em eventos-chave, onde verifica-se o predomínio de consultores externos. Em simultâneo, eventos científicos relevantes tiveram pouco espaço para as ciências humanas, o que empobreceu o enfoque sobre as vulnerabilidades sociais.

Neste sentido, as respostas que vêm sendo construídas centralizam processos técnicos e gerenciais, definidos por especialistas e consultorias externas, sem controle social. O futuro desenhado neste processo de reconstrução, então, além de reproduzir dinâmicas desiguais, instaura novos instrumentos de poder. Esse é um ponto central para compreender as injustiças ambientais nos desdobramentos do desastre, uma vez que escolhas políticas, mesmo que travestidas de técnicas, podem levar a processos de vulnerabilização continuada. Novos estudos e acompanhamentos merecem ser feitos para apreender os efeitos do processo em curso.

Em síntese, a análise indica que, a despeito do discurso oficial de abertura à participação social, persiste uma significativa lacuna de representatividade nos espaços de decisão do Plano Rio Grande. Tal configuração tende a restringir a diversidade de perspectivas no encaminhamento das ações de reconstrução, comprometendo o potencial de elaboração de respostas pluralizadas, justas e socialmente abrangentes diante dos desafios impostos pelo evento crítico de 2024.



## Referências bibliográficas

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. *Estudos Avançados*, v. 24, n. 68, p. 167-182, 2010.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Marussia Whately; PÁDUA, José Augusto (Orgs.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. *As enchentes no Rio Grande do Sul: lições, desafios e caminhos para um futuro resiliente*. Brasília, DF: ANA, 2025. 57 p. il. ISBN 978-65-88101-73-5 Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/estudo-aponta-que-enchentes-de-2024-foram-maior-desastre-natural-da-historia-do-rs-e-sugere-caminhos-para-futuro-com-eventos-extremos-mais-frequentes> Acesso em: 02 mar. 2026

\_\_\_\_\_; SGB – Serviço Geológico do Brasil. *Boletim de Monitoramento Hidrológico do Rio Grande do Sul – Enchentes Maio 2024*. Brasília: ANA/SGB, 2024. Disponível em: <https://www.sgb.gov.br/noticias/maior-cheia-historica-guaiba-2024>.

ANAYA, Felisa Cançado; BRONZ, Deborah; MAGALHÃES, Sônia. *Terra arrasada: desmonte ambiental e violação de direitos no Brasil*. Montes Claros, MG: Editora Unimontes, 2024.

COSTA, Rodolfo Bezerra de Menezes Lobato da; CORRÊA, Vinícius. Um estudo sobre as conexões do Movimento dos Atingidos por Barragens nas enchentes do Rio Grande do Sul: novas bases sociais e heterogeneidade estatal. *Revista Antropolítica*, Niterói, v. 57, n. 3, e67335, 2025.

INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE (IEMA). *3º inventário de emissões atmosféricas em usinas termelétricas*. São Paulo: Instituto de Energia e Meio Ambiente, 2023. Disponível em: <https://energiaambiente.org.br/wp-content/uploads/2023/10/3-inventario-ute-iema-2023.pdf> Acesso em 3 de mar. 2026.

MALDONADO, Emiliano; RESADORI, Alice; MIOLA, Thales. Litigância climática no sul do Brasil: o caso da Usina Termelétrica Nova Seival. *REVISTA DIREITO E PRÁXIS*, v. 14, p. 567-593, 2023 a.

MALDONADO, Emiliano; RESADORI, Alice. Un frente popular contra la megaminería de carbón. La resistencia contra la mina Guaíba. *ECOLOGÍA POLÍTICA*, v. 1, p. 103-106, 2023 b.

MALDONADO, Emiliano; GONÇALVES, Verônica Korber; PRATES, Camila Dellagnese; RAGUSE, Eduardo; SCHIMITT, Thales (org.). *Carvão, clima e justiça socioambiental: painel de especialistas sobre a UTE Nova Seival*. São Paulo: Outras Expressões, 2026. Disponível em: [https://expressaopopular.com.br/wp-content/uploads/2026/02/Carvao-Clima-e-Justica-Socioambiental-12-02-26\\_compressed-compressed.pdf?utm\\_campaign=livro\\_completo&utm\\_id=carvao-clima-e-justica-socioambiental-painel-de-especialistas-sobre-a-ute-nova-seival](https://expressaopopular.com.br/wp-content/uploads/2026/02/Carvao-Clima-e-Justica-Socioambiental-12-02-26_compressed-compressed.pdf?utm_campaign=livro_completo&utm_id=carvao-clima-e-justica-socioambiental-painel-de-especialistas-sobre-a-ute-nova-seival) Acesso em: 3 mar. 2026.



MATTEDI, Marcos. Dilemas e perspectivas da abordagem sociológica dos desastres naturais. *Tempo Social*, v. 29, n. 2, p. 261-285, 2017.

MARCHESINI, Victor; FORINI, Henrique. Dimensões sociais da resiliência a desastres. *Redes (Santa Cruz do Sul. Online)*, v. 24, n. 2, p. 9-28, 2019.

PESSOA, Mariana Lisboa (coord); ANJOS, Gabriele dos; XAVIER SOBRINHO, Guilherme Gaspar de Freitas; LAZZARI, Martinho Roberto; OLIVEIRA JÚNIOR, Ricardo César Gadelha de. Impactos socioeconômicos dos eventos climáticos extremos de 2024 no Rio Grande do Sul: uma análise após um ano do desastre. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2025. Relatório Técnico.

PERRY, Ronald W. Defining disaster: an evolving concept. In: RODRÍGUEZ, H., DONNER, W., Trainor, J. (eds). *Handbook of Disaster Research. Handbooks of Sociology and Social Research*. Switzerland: Springer, 2018. p.3-22.

PRATES, Camila. D. et al. Painel de especialistas: análise e crítica do estudo de impacto ambiental da Mina Guaíba. Porto Alegre: Relâmpago, 2019.

QUARANTELLI, Enrico Louis (Ed.). *What is a disaster?: perspectives on the question*. London: Psychology Press, 1998.

RAGUSE, Eduardo; PRATES, Camila D.; ALT, Julio. Nos rastros do setor minerário: o Projeto Mina Guaíba. In: MALDONADO, Emiliano; CAFRUNE, Marcelo; DERMMAN, Marina (Org.). *Direitos da natureza, extrativismo e litigância climática*. Rio Grande: Editora da Furg, 2022, v. 1, p. 325-354.

ROSA, Marcelo; PENNA, Camila; CARVALHO, Priscila. Movimentos e Estado como coletivos instáveis e heterogêneos. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 20, n. 3, 2020.

VALENCIO, Norma. Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 5, p. 1699-1709, 2009.



**Sobre as autoras**

**Camila Dellagnese Prates** é Professora no Programa de Pós-Graduação em Sociologia/ Universidade Federal de Alagoas (PPGS/ UFAL). Doutora em Sociologia (UFRGS).

**Ângela Camana** é Pesquisadora no programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas/Universidade Federal do Pará (PPGAA/UFPA), Doutora em Sociologia (UFRGS).

**Créditos de autoria**

A primeira autora foi responsável pela concepção da argumentação inicial do artigo, enquanto a segunda autora se dedicou à pesquisa de dados e ao levantamento documental e de campo. Ambas contribuíram igualmente para a conceituação, a redação e a revisão final do artigo.

**Declaração sobre conflito de interesses**

Não há possíveis conflitos de interesse na realização e comunicação das pesquisas.

**Informações sobre financiamento**

Esta pesquisa foi realizada com financiamento do INCT Participa, por meio das bolsas de pós-doutorado concedidas às autoras.

**Declaração de Disponibilidade de Dados**

Alguns dados que sustentam as conclusões deste estudo estão disponíveis junto ao autor correspondente, mediante solicitação e outros estão rastreáveis no próprio texto.

**Declaração sobre o Uso de Inteligência Artificial**

Utilizamos pontualmente a ferramenta de IA (Chat GPT 5.1) para revisão de pequenas passagens, ajuste no formato das referências bibliográficas ao estilo ABNT ao final do texto e auxílio para elaborar as tabelas do Excel, onde foram trabalhados os dados. Reforçamos que todo o conteúdo deste texto é de autoria própria.

**Editoras Responsáveis pela Avaliação e Editoração**

Carolina Alves Vestena e Bruna Bataglia.

