



# **Catástrofes político-climáticas e a (não) participação social: o caso das enchentes no Rio Grande do Sul**

**Monika Dowbor**

*Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre – RS – Brasil*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1845-046X>

**Roberta C. Resende**

*Universidade Federal da Bahia – Salvador – BA – Brasil*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6369-6672>

**Frederico V. Machado**

*Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre – RS – Brasil*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8884-1124>

**Frederico Salmi**

*Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre – RS – Brasil*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7043-2816>

## **Resumo**

O presente trabalho teve o objetivo de analisar as decisões e as formas de comunicação/subjetivação relativas à governança climática nos planos normativo (legislações) e digital (postagens) construídas nos primeiros 30 dias da maior catástrofe político-climática do Rio Grande do Sul, ocorrida em maio de 2024. Tendo em vista a ênfase das pesquisas sobre governança de desastres na importância do envolvimento de atores sociais na recuperação, bem como as evidências na inefetividade de medidas corretivas e preventivas, buscou-se, mais especificamente, identificar a participação social e as medidas corretivas e preventivas adotadas e comunicadas à sociedade em geral. Foram analisadas 517 publicações legais e 836 tuítes nos três níveis do Executivo: federal (Secretaria Extraordinária da Presidência da República para Apoio à Reconstrução do RS), estadual (RS) e municipal (Porto Alegre). Os resultados evidenciam diferenças no que tange ao envolvimento de atores sociais, sendo maior no governo federal; pouca presença de medidas voltadas à reconstrução e nenhuma medida preventiva. Nos meios digitais, as estratégias narrativas dos governantes se ancoram no combate à desinformação, ajuda emergencial, alarmismo e vitimismo. Por fim, há uma desconexão entre a produção de novas legislações e a comunicação na mídia social.

**Palavras-chave:** Políticas de mudanças climáticas. Governança de desastres. Interações socioestatais. Narrativas digitais. Futuro imaginado.

**Political-climatic catastrophes and the (non) social participation: the case of floods in Rio Grande do Sul**

### **Abstract**

The aim of this article was to analyze the decisions and communication related to climate governance at the normative (legislation) and digital (tweets) levels during the first 30 days of Rio Grande do Sul's biggest political-climate catastrophe, which occurred in May 2024 in Brazil. Considering the emphasis in disaster research on the importance of involving social actors in recovery, as well as evidence of the ineffectiveness of corrective and preventive measures, we sought, more specifically, to identify social participation. The corrective and preventive measures adopted and communicated to society in general were analyzed. Reconstruction of Rio Grande do Sul), state (Rio Grande do Sul) and municipality (Porto Alegre). The results show differences in terms of the involvement of social actors, with the federal government being more involved; there are few measures aimed at reconstruction and no preventative measures. In the digital media, the government's narrative strategies are based on combating disinformation, victimism, and alarmism. Finally, there is a disconnection between the production of new legislation and communication on social media.

**Keywords:** Politics of climate change. Disaster governance. Socio-state interactions. Digital narratives. Imagined futures.

### **Catástrofes político-climáticas y la (no) participación social: el caso de las inundaciones en Rio Grande do Sul**

#### **Resumen**

El objetivo de este artículo fue analizar las decisiones y la comunicación relacionadas con la gobernanza climática a nivel normativo (legislación) y digital (tweets) durante los primeros 30 días de la mayor catástrofe político-climática de Rio Grande do Sul, ocurrida en mayo de 2024. Dado el énfasis de la investigación sobre catástrofes en la importancia de involucrar a actores no estatales en la recuperación, así como la evidencia de la ineficacia de las medidas correctivas y preventivas, buscamos, más específicamente, identificar la participación social y las medidas correctivas y preventivas adoptadas y comunicadas a la sociedad en general. Analizamos 517 publicaciones jurídicas y 836 tweets de los tres niveles de gobierno: federal (Secretaría Extraordinaria de la Presidencia de la República de Apoyo a la Reconstrucción de Rio Grande do Sul), estatal (Rio Grande do Sul) y municipal (Porto Alegre). Los resultados muestran diferencias en cuanto a la participación de los actores sociales, siendo el gobierno federal el más involucrado; hay pocas medidas encaminadas a la reconstrucción y ninguna preventiva. En los medios digitales, las estrategias narrativas del gobierno están ancladas en el combate a la desinformación, la victimización y el alarmismo meteorológico. Finalmente, existe una desconexión entre la producción de nueva legislación y la comunicación en medios sociales.

**Palabras clave:** Políticas de cambio climático. Gobernanza de catástrofes. Interacciones socioestatales. Narrativas digitales. Futuros imaginados.

## **1 Introdução**

A emergência climática é um dos principais desafios enfrentados pela humanidade, sobretudo do ponto de vista político e social. As enchentes que assolaram o Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 2023 e 2024 colocam esta região como uma das mais afetadas pelos eventos climáticos extremos resultantes da mudança climática no Brasil. Em maio de 2024, de um total de 497 municípios, 452

foram atingidos e 46 foram classificados como estado de calamidade, afetando diretamente mais de 2 milhões de pessoas. Eventos extremos como estes exigem um novo regime de governança climática e estratégias-outras que ampliem a intervenção do Estado e sua capacidade para mobilizar esforços das diferentes partes da sociedade em prol da reconstrução dos danos causados e da adaptação socioclimática. Além disso, tendo em vista que estes eventos estão se tornando mais frequentes, as estratégias de governança mais efetivas precisam incluir ações preventivas e inclusivas. Assim, a pergunta “o que os governos das três esferas planejam fazer, como — para além das ações emergenciais — e com quem” torna-se importante nesse contexto de catástrofe político-climática.

Além disso, é crucial reconhecer que os efeitos das catástrofes climáticas são desiguais, atingindo de forma mais severa as populações mais pobres e menos organizadas. Essas comunidades, muitas vezes, têm menor capacidade de vocalizar suas demandas e influenciar as decisões políticas, o que agrava ainda mais sua vulnerabilidade. As iniquidades produzidas por esse cenário são evidentes: enquanto setores mais privilegiados conseguem mobilizar recursos e obter respostas mais rápidas, as populações marginalizadas enfrentam maiores dificuldades para acessar serviços e benefícios essenciais. Nessa linha, nos alinhamos ao argumento de que é indispensável politizar as catástrofes climáticas (Schmidt, 2024), ou seja, além de reconhecer os efeitos materiais das tragédias climáticas, torna-se fundamental compreender os efeitos políticos das ações dos governantes nesses eventos no Brasil, especialmente em territórios implicados diretamente por eventos extremos climáticos recorrentes, como o caso do Rio Grande do Sul.

Assim como outros eventos extremos, a pandemia da COVID-19 evidenciou a importância de sistemas de políticas públicas fortes e resilientes para mitigar os impactos da alta demanda das situações de emergência (Machado *et al.*, 2023). Haldane e outros (2021) estudaram as ações de 28 países frente à pandemia e consideraram que a resiliência dos sistemas de saúde é central para que governos e tomadores de decisão tracem planos eficazes de recuperação e fortalecimento. Para estes autores, o engajamento comunitário é o eixo central para organizar as demais qualidades do sistema que contribuem para uma maior resiliência dos sistemas de saúde. Conclusões semelhantes também podem ser encontradas no enfrentamento de outras epidemias, como as de ebola (Anoko *et al.*, 2020; Barker *et al.*, 2020), de influenza e similares (Gilmore *et al.*, 2020; Schoch-Spana *et al.*, 2007), e também em situações de guerras e conflitos armados (Ekzayez *et al.*, 2020).

Também nesta perspectiva, Johnson e Olshansky (2016) estudam a gestão da recuperação de comunidades após grandes desastres em seis países e também consideram a participação um elemento determinante para respostas eficazes. Os autores destacam um conjunto de princípios importantes para a recuperação, que envolvem a importância de informações precisas e acessíveis, o envolvimento das partes interessadas e a transparência para garantir a confiança pública. A Terceira Conferência Mundial sobre a Redução do Risco de Desastres, realizada em 2015, por meio do seu documento intitulado Marco de Sendai, reconhece que a redução eficaz do risco de desastres requer a participação e o engajamento de todos os setores da sociedade, mediante uma abordagem colaborativa e inclusiva.

No plano nacional, o criminoso rompimento da barragem da Samarco Mineração (empresa controlada pela Vale S.A. e a anglo-australiana BHP Billiton) na

cidade de Mariana/MG, em novembro de 2015, também impôs a necessidade de medidas emergenciais e mitigação de efeitos de larga escala em territórios que acompanham todo o trajeto do Rio Doce. Em trabalho anterior (Lavalle; Carlos, 2022), analisou-se o modelo de governança utilizado neste crime-desastre, concluindo que o mesmo operava de forma *top down*, com pouco espaço para uma efetiva participação dos atingidos, resultando em um sistema pouco efetivo na entrega de benefícios e serviços para os atingidos, bem como na recuperação dos danos provocados. Outro achado é que as ações de médio prazo, como as corretivas e as preventivas, foram deixadas de lado.

Neste artigo, cogitamos contribuir com as análises sobre o enfrentamento de catástrofes, tomando como estudo de caso as estratégias de governança utilizadas nas respostas governamentais às enchentes no Rio Grande do Sul em maio de 2024, recuperando nossas reflexões de estudos anteriores. Mais especificamente, tendo em vista os resultados de pesquisas que apontam para a importância da participação nos arranjos de governança, nos concentramos nos atos legais e nos agenciamentos narrativos vinculados pelos três níveis federativos (federal, estadual e do município de Porto Alegre) e os analisamos pelo prisma de participação social e das medidas corretivas e preventivas. Embora as situações de emergência climática e desastres sejam cada vez mais frequentes, não existe ainda um padrão institucional adotado pelos entes federativos no que tange às ações de médio prazo (Dowbor; Resende; Ruscheinsky, 2023).

Antes de apresentarmos a metodologia que utilizamos para mapear as ações governamentais e as narrativas dos representantes políticos, as categorias de análise e as análises propriamente ditas, abordaremos a relação entre participação e a resposta à situação de catástrofes/desastres na literatura.

## 2 Participação, emergências, desastres e catástrofes

Abordamos as catástrofes climáticas a partir da perspectiva crítica das ciências sociais no nexos dos estudos sociais das ciências e das tecnologias (Dunlap, 2023; Giddens, 2010; Stengers, 2015). Diante do aumento dos efeitos da mudança climática, a fronteira conceitual entre desastre ambiental e catástrofe climática se mescla e ganha novos contornos (Quarantelli, 2006; Marques, 2023; Radaelli, 2024; Salmi; Fleury, 2022a). A catástrofe climática<sup>1</sup>, além de ser um desastre socioambiental, seus efeitos estão conectados às escalas planetária e local de modo sem precedentes e tensionam a suposta independência entre sistemas sociais, políticos, ideológicos e tecnológicos de governança em suas diferentes dimensões. Nessa linha, entendemos a catástrofe político-climática como um fenômeno em movimento e, uma vez deflagrado, contínuo na linha do tempo.

Um estudo de referência sobre a recuperação após grandes desastres ambientais em seis países diferentes de Johnson e Olshansky (2016) evidencia que a participação constitui um elemento crucial nesses processos pós-desastre, e implica o engajamento ativo dos membros de comunidades atingidas, *stakeholders* e outras partes interessadas na formulação e implementação de políticas de recuperação.

---

<sup>1</sup> No presente artigo, decidimos por mobilizar o termo catástrofe como categoria central. Todavia, mobilizamos o termo desastre para referenciar as preferências de alguns autores citados. Para uma discussão sobre a gênese desta diferenciação, cf. Quarantelli (2006).

Trata-se de uma prática que possibilita que as necessidades e prioridades sejam ouvidas e, a depender das estruturas de governança, incluídas no planejamento participativo.

Johnson e Olshansky (2016) apresentam diversas razões para colocar a participação no centro do processo de reconstrução pós-desastre. Destacam, em primeiro lugar, a construção de uma relação de confiança entre a sociedade e os tomadores de decisões, o que fortalece a transparência e a comunicação. Ao incluir todas as partes interessadas no processo de recuperação garante-se que as necessidades e preocupações de todos os grupos sejam consideradas, aumentando a inclusão e a equidade. Ao interagir e se organizar, a comunidade se torna mais resiliente, aumentando suas chances de sobreviver, se adaptar e se recuperar de um *evento catastrófico*.

A participação social assegura, argumentam os autores, que as decisões sejam baseadas em informações precisas e abrangentes, coletadas de diversas fontes, incluindo os próprios membros de comunidades atingidas. Isto é importante sobretudo para governos locais, que não tem sistemas de informação e ação tão robustos. Também em relação ao aprimoramento da gestão, a participação contribui para que o planejamento e a ação possam ocorrer simultaneamente, o que é fundamental em situações de emergência, pois favorece o monitoramento contínuo e ajustes conforme necessário. Isso torna o processo de recuperação mais eficiente e eficaz (Johnson; Olshansky, 2016).

A cidade de Beichuan, na China, cujo caso foi relatado pelos autores, foi seriamente danificada e acabou sendo abandonada. A falta de envolvimento adequado da comunidade pode ter contribuído para decisões de reconstrução que não consideraram suficientemente as preferências dos residentes, levando ao abandono de áreas inteiras. A reconstrução de Dujiangyan, outro caso considerado, envolveu efetivamente muitos residentes no planejamento de moradias após o terremoto de Wenchuan (Johnson; Olshansky, 2016). Esses exemplos mostram que a ausência de participação social pode levar a decisões de reconstrução que não atendem adequadamente às necessidades das comunidades afetadas, resultando em fracassos e insatisfações que poderiam ter sido evitados com um maior envolvimento dos residentes.

A participação enquanto traço ou característica não faz regularmente parte dos arranjos de governança da gestão de desastres no Brasil. Quando se trata de desastres de caráter tecnológico, causados por grandes empresas, recorre-se ao instrumento denominado Termo de Ajuste de Conduta (TAC) cuja legislação não versa sobre a participação (Dowbor; Resende; Ruscheinsky, 2023). O estudo de caso conduzido por estes autores com base em quatro maiores desastres tecnológicos no país mostra que as estruturas de governança de recuperação e mitigação constituídas apresentam desenhos sem envolvimento de atores atingidos, seus representantes, restritos à contratualização das organizações da sociedade civil e sem instância de governança mais inclusiva. Embora houvesse nesse processo certa aprendizagem organizacional quando os casos são analisados ao longo do tempo no Brasil, prevalece o modelo de governança corporativa, isto é, aquele no qual os interesses das empresas prevalecem em detrimento das demandas das comunidades e dos territórios atingidos.



Essa mesma dinâmica é evidenciada numa pesquisa de fôlego (Lavalle; Carlos, 2022) que focou a atuação dos atores no caso do *crime-desastre* de Samarco que começou com o rompimento da barragem em 2015 em Mariana/MG. As autoras mostram a discricionariedade autorizada por lei na escolha do arranjo de governança. Embora aclamado por ser inovador, o sistema acabou gerando a “desgovernança pública e social”. A estrutura da Fundação Renova, organização instituída com a finalidade exclusiva de mitigar os danos, como espinha dorsal do arranjo e incumbida de promover e implementar mais de 40 programas emergenciais, corretivos e preventivos, não correspondia à organização dos atingidos. Centralizada e insulada, ao deslocar o *locus* de decisão fora dos municípios, tornou as capacidades de atuação dos atores sociais historicamente construídas para vocalizar e pleitear a resolução de demandas inoperantes. A desorganização das capacidades de ação das comunidades dos atingidos ocorreu também pela sua exclusão da estrutura oficial de governança, só corrigida parcialmente quatro anos depois (Lavalle *et al.*, 2022, p. 19). Os efeitos desorganizadores das capacidades dos atores sociais produzidos pelo arranjo de governança se correlacionam com a morosidade e incipiência dos serviços e produtos destinados à reparação das consequências do crime ambiental pela Fundação. Mesmo 4 anos depois, as ações implementadas pela Renova eram de baixa complexidade e de caráter ainda emergencial e pontual (Dowbor *et al.*, 2022).

Em contextos de emergências, desastres e catástrofes, as demandas excedem a capacidade de atendimento dos recursos estatais, exigindo mobilização de voluntariado, cidadãos, empresários e outros atores sociais, para superar os desafios. Entretanto, as diversas frentes de ação precisam ser coordenadas e organizadas. A resposta ao furacão Katrina nos Estados Unidos, por exemplo, envolveu uma combinação de coordenação centralizada e ações independentes, resultando em uma resposta que foi amplamente criticada por sua desorganização e falta de eficácia (Johnson; Olshansky, 2016).

Em síntese, os estudos demonstram que os efeitos deletérios da falta de participação, indicando que ela é fundamental para garantir que a recuperação pós-catástrofe, seja inclusiva, equitativa, eficaz, justa e digna. Ela promove a transparência, constrói confiança, e assegura que as decisões sejam informadas e responsivas às necessidades das comunidades atingidas. Em outras palavras, ninguém melhor do que a própria comunidade pode ajudar a identificar riscos locais específicos e desenvolver estratégias para mitigá-los e superá-los.

### 3 Estratégia metodológica

As reflexões aqui apresentadas estão fundamentadas nas seguintes estratégias metodológicas, de cunho qualitativo: coleta de documentos oficiais em três esferas e netnografia em redes sociais (Kozinets, 2014). Para a etapa analítica são mobilizadas estratégias de análise documental de caráter interpretativo-crítico (Yanow, 2015). Em termos metodológicos, a aproximação da análise em dois planos simultâneos, digital/tecnológico e legislativo/normativo, é pouco usada e oferece novas possibilidades em termos de análise e achados interpretativos no que tange às formas de construção de imaginários coletivos em redes sociais digitais e os modos de governança político-climática. Os resultados aqui evidenciados apresentam o

limite temporal da coleta que ocorreu nos primeiros trinta dias da presente catástrofe político-climática.

A análise de documentos oficiais nos ajuda a compreender se e como a participação social é incorporada nas políticas públicas, planos e programas dos governos. Esta estratégia permite avaliar a estrutura formal e legal que embasa a participação social, identificando os mecanismos previstos para a inclusão de diferentes atores sociais nas etapas de planejamento, execução e avaliação.

Por outro lado, a netnografia em redes sociais oferece uma lente contemporânea e dinâmica sobre o discurso público e a comunicação das lideranças políticas, permitindo analisar se e como os atores não governamentais são mobilizados pelos atores governamentais. Esta abordagem é particularmente relevante no contexto atual, no qual as redes sociais digitais desempenham um papel crucial na mobilização, no engajamento público e na formação de opinião. Juntas, estas estratégias metodológicas proporcionam uma compreensão mais articulada da mobilização e inclusão de atores sociais nas ações de governo, combinando a análise formal e institucional com a construção de significados por meio de narrativas climáticas públicas.

A coleta foi realizada nos seguintes canais digitais: (1) sites oficiais — Diários Oficiais (DO) e (2) contas oficiais dos governantes nas três esferas. O recorte temporal foi entre os dias 30 de abril e 31 de maio de 2024, ou seja, os primeiros trinta dias da catástrofe climático-política em andamento.

Para o primeiro canal foi mobilizado o método de coleta documental realizada nos seguintes canais digitais: site oficial do Governo Federal, site oficial do Estado do Rio Grande do Sul, e site oficial da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Foi utilizada a técnica de análise documental, com o exame da legislação de autoria do Executivo nos níveis Federal, Estadual e Municipal — tais como decretos, leis, resoluções e portarias — referente às ações para o enfrentamento da tragédia no Rio Grande do Sul. Foram analisados todos os documentos publicados em Diário Oficial que continham ao menos um dos seguintes descritores — “calamidade”, “enchente”, “reconstrução”, “climática”, para identificar os arranjos de governanças construídos para o enfrentamento da catástrofe, no que tange à participação social bem como as ações corretivas e preventivas adotadas. Trata-se de um universo total de 517 publicações legais, sendo 283 do Executivo Federal, 190 do Executivo Estadual e 44 do Executivo Municipal.

Já para o segundo canal foi mobilizado o método de netnografia digital com o monitoramento diário da conta, seguido de raspagem de dados na *Application Programming Interface* (API) da plataforma X (ex-Twitter) por meio da mineração de tuítes com pacote “twikit” (Salmi; Trindade, 2024) que resultou em 836 tuítes oriundos das três esferas.

O *corpus* de 836 tuítes foi mobilizado para identificação da presença de atores humanos e outros-que-humanos, assim como para capturar as medidas corretivas e preventivas a partir dos mesmos descritores utilizados na análise dos documentos nos DOs. Fez parte da estratégia metodológica utilizar os achados da análise das legislações em relação à participação (Quadro 1), que foram aplicadas ao *corpus* de 836 tuítes por meio de categorias-empíricas identificadas e divididos por nível federativo. No nível federal foram aplicadas ao *corpus* total de tuítes as seguintes palavras-chave associadas à participação da esfera Federal como “interlocução”,

“sociedade civil”, “parceira”, “FORSUAS” (Força de Proteção do Sistema Único de Assistência Social no âmbito do Rio Grande do Sul), “Fórum”, “caravanas”, “famílias atingidas”. Para o nível estadual: “sociedade civil”, “FUNRIGS” (Plano Rio Grande do Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul), “Conselho”, “Sindicais”. E para o nível municipal: “CMDCA” (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente), “OSC” (Organizações da Sociedade Civil), “parceira” e “CMI” (Conselho Municipal do Idoso).

E o corpus de 72 tuítes, postagens com número de interações acima de 100.000 (cem mil) visualizações, foi mobilizado para análise crítica de narrativa em profundidade. O critério de cem mil interações por postagem foi definido com base na comparação entre a média de interações dos últimos trinta dias antes da catástrofe climática-política no RS e o número de interações no primeiro dia após o início do evento climático extremo do dia 29 de maio de 2024. Em sessenta postagens com maior interação no perfil do Governador Eduardo Leite no X (ex-Twitter) a média<sup>2</sup> de visualizações foi de 10,6 mil por postagem com somente uma acima de 100 mil — sobre futebol (Leite, 2024a) — sendo que as seis postagens do dia 30 de maio de 2024 possuem uma média de 96,5 mil interações por publicação. Esse critério foi estabelecido como linha de corte para as três esferas.

### 3.1 Categorias de análise

Conforme mostramos acima, a participação dos amplos setores da sociedade e, em especial, dos atingidos e as organizações que os representam constituem elemento crítico para a efetividade de políticas públicas de recuperação. Entendemos aqui a participação como envolvimento dos atores em instâncias consultivas e decisórias de iniciativa governamental, foco que reconhece a construção da arquitetura das instituições participativas no Brasil (Isunza Vera; Lavalle, 2012). Em relação ao teor das medidas, sem tirar a importância e necessidade humanitárias das ações emergenciais às quais se dedicaram tanto os governos quanto as organizações da sociedade civil e indivíduos envolvidos no trabalho voluntário, que *per se* precisam ser estudados (Abers; Büllow, 2020), nossa análise focou dois outros tipos de ação que chamamos aqui de preventivas (e.g. adaptação) e corretivas (e.g. compensatória, reconstrução, mitigação) amplas e o lugar de participação dos atores sociais nos arranjos de governança propostos. A pergunta é o que os governos das três esferas planejam fazer, como e com quem para além das ações emergenciais que entendemos como atividades de correção imediata da situação de calamidade pública (Porto Alegre, 2024) — como a “prestação de serviço de hidrojateamento para limpeza de Ruas, Avenidas e Passeios na área 06, atingida pela enchente de maio de 2024” do Departamento Municipal de Água e Esgotos de Porto Alegre. Conforme veremos, as decisões sobre os arranjos de governança para a reconstrução ocorrem durante os primeiros dias e dão pistas para os processos futuros.

O foco nas duas outras dimensões das ações permite observar a atuação dos governos em relação às medidas que, uma vez passada a fase de alta visibilização da catástrofe pela mídia, serão tomadas ou não para (re)construir e compensar os danos e para prevenir os futuros desastres ou suas consequências mais nefastas. Assim,

---

<sup>2</sup> Média realizada a partir da posição de 01 jun. 2024 do desastre em andamento.



com base no trabalho anterior (Dowbor; Resende; Ruscheinsky, 2023), assumimos o termo de medida corretiva para “toda e qualquer medida, economicamente mensurável ou não, que pretenda eliminar ou minimizar as consequências dos danos provocados pelo desastre, seja na dimensão social, econômica, cultural e/ou ambiental” (ibid. 2023b, p. 115).

No que se refere às medidas preventivas, ao contrário das medidas corretivas, trata-se de ações que visam prevenir os futuros desastres já visualizados por meio de projeções e cenários, bem como evitar as consequências mais nefastas de desastres futuros similares. Essas ações preventivas são fruto da construção de futuros imaginados coordenados por grupos sociais (Adloff; Neckel, 2021). Nesse ponto, a categoria de futuro imaginado climático inscrito no presente (Salmi; Fleury, 2022b) é essencial para ampliar a compreensão das formas de como os governantes e tomadores de decisão forjam no presente as medidas preventivas a partir de futuros imaginados na *chuva do momento* — ou em outros termos, no *calor climático do momento*.

## 4 Resultados e análises

### 4.1 Atos normativos-institucionais

Nesta etapa, pretendemos identificar, na legislação de autoria do Executivo nos níveis Federal, Estadual (Rio Grande do Sul) e Municipal (Porto Alegre), os atores sociais e as estratégias utilizadas nos processos de governança para mitigação e adaptação climática para o Rio Grande do Sul. Das 517 publicações legais analisadas nas três esferas, em apenas 10 foram encontradas menções a atores sociais. Essas publicações (uma medida provisória, uma lei, quatro resoluções, e quatro portarias) podem ser visualizadas no Quadro 1.

Quadro 1 — Produção legislativa do Executivo nas três esferas e participação social no desastre político-climático em andamento

Federal	<p>- Medida Provisória nº 1.220, 15/05/2024 — Cria a Secretaria Extraordinária da Presidência da República para Apoio à Reconstrução do RS. Constituem áreas de atuação da Secretaria o enfrentamento da calamidade pública e o apoio à reconstrução do Estado por meio da interlocução com a, inclusive para o estabelecimento de parcerias, e da promoção de estudos técnicos junto a universidades e outros órgãos ou entidades especializadas, públicas e privadas.</p> <p>- Portaria MDS<sup>3</sup> nº 988, 23/05/2024 — Autoriza o uso dos saldos remanescentes dos Blocos de Financiamento da Proteção Social Básica e Especial e das Programações de Incremento Temporário, para atendimento a situação de calamidade e emergência nos municípios do RS. Os recursos devem ser utilizados dentro da finalidade de cada serviço, mas poderão ser destinados também para as ações realizadas com as famílias que estão nos alojamentos provisórios para o desenvolvimento de alguns objetivos, dentre eles o de mobilizar e organizar processos de participação das famílias atingidas</p> <p>- Portaria MDS nº 991, 28/05/2024 — A FORSUAS/RS poderá articular com órgãos e entidades federais, estaduais, distritais e municipais, bem como com organizações da sociedade civil, agências e organismos internacionais, a oferta de instalações de estrutura física, recursos humanos, transporte, alimentos, logística, treinamento e demais ações inerentes às atribuições da FORSUAS/RS.</p> <p>- Portaria MAPA<sup>4</sup> nº 683, 28/05/2024 — Institui o Programa Emergencial de Reconstrução do Agronegócio no RS e o Gabinete Itinerante. A ação concentrará caravanas de assistência técnica e extensão rural envolvendo universidades, públicas e privadas, institutos federais, e demais instituições de ensino que atuam em ciências agrárias e áreas de conhecimento congêneres.</p> <p>- Portaria SG/PR<sup>5</sup> nº 181, 28/05/2024 — Institui o Fórum de Participação Social no RS, com a finalidade de articular a participação social nos municípios atingidos. O Fórum será composto por 50 representantes de organizações e movimentos sociais com atuação RS, indicados pelos membros da sociedade civil do Conselho de Participação Social da Presidência da República.</p>
Estadual	<p>- Resolução 03/2024 do CEI, 20/05/2024 — Autoriza a utilização do valor de até R\$ 6.000.000,00 do Fundo Estadual da Pessoa Idosa, para contratação de entidade Social–OSC/Organização da Sociedade Civil para identificar, cadastrar pessoas idosas em situação de vulnerabilidade, residentes nos municípios atingidos a fim de realizar a aquisição e entrega de itens essenciais.</p> <p>- Lei nº 16.134, 24/05/2024 — Instituiu-se uma entidade colegiada, o Plano Rio Grande — Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul e o Fundo do Plano Rio Grande (FUNRIGS). O FUNRIGS contará com um Conselho, com competências consultivas e de fiscalização do uso dos recursos, composto por membros designados pelo Governador do Estado, assegurada a participação de representantes: I — de duas universidades e dois centros tecnológicos; II — de uma entidade de representação empresarial dos setores construção civil, infraestrutura logística, indústria, comércio, agricultura e pecuária, e serviços; III — de três centrais sindicais de trabalhadores urbanos e de três entidades rurais; IV — de uma entidade de atuação ambiental; V — da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul; VI — Associação Riograndense de Imprensa.</p>

<sup>3</sup> Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

<sup>4</sup> Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA).

<sup>5</sup> Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR).

Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resolução 050/2024 do CMDCA, 16/05/2024 — Aprovar de forma emergencial aporte financeiro de 30%, limitados a um valor de R\$ 50.000,00 por OSC, nas despesas de material de consumo, higiene e alimentação.</li> <li>- Resolução 052/2024 do CMDCA, 16/05/2024 — Aprovar, contratação de dois veículos, via OSC parceira, para estrutura de atendimento, para dar suporte à política pública da criança e adolescente, fragilizada diante da calamidade.</li> <li>- Resolução 026/2024 do CMI, 17/05/2024 — Aprovar de forma emergencial aditivo de 30% aos termos vigentes, limitados a um valor de R\$ 50.000,00 por OSC, nas despesas de material de consumo, higiene, alimentação e colchões.</li> </ul>
-----------	---

Fonte: autores. A partir dos Diários Oficiais da União, do Estado do Rio Grande do Sul e da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

A análise dos decretos pelo prisma da participação (Quadro 1) evidencia diferenças entre os três governos, tanto quantitativas quanto qualitativas. Pela quantidade de estruturas criadas ou recriadas, o posicionamento ideológico do partido em relação à participação importa. O governo federal petista desenvolveu mais ações (5 no total) nesse sentido, dando continuidade ao modo petista de governar que promoveu a participação (Bezerra, 2020). A participação perpassa pela previsão da interlocução com a sociedade civil (Medida Provisória nº 1.220, de 15 de maio de 2024), estabelecimentos de parcerias (como o de caravanas técnicas envolvendo as universidades), articulação de ações (Portaria MDS nº 991, de 28 de maio de 2024), financiamento do próprio processo de mobilização e organização da participação das famílias atingidas (Portaria MDS nº 988, de 23 de maio de 2024) para a construção de uma instância própria de ampla participação como o Fórum de Participação Social no Estado do Rio Grande do Sul (Portaria SG/PR nº 181, de 28 de maio de 2024), que prevê a composição por 50 representantes de organizações e movimentos sociais com atuação no Estado do Rio Grande do Sul.

O governo de Eduardo Leite (Partido da Social Democracia Brasileira — PSDB) apresentou duas medidas em que apareciam atores sociais. Por meio de uma (Lei nº 16.134, de 24 de maio de 2024), instituiu-se uma entidade colegiada, o Plano Rio Grande — Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul, e criou-se o Fundo do Plano Rio Grande (FUNRIGS), que prevê uma série de participações de alguns segmentos (duas universidades e dois centros tecnológicos; uma entidade de representação empresarial dos setores construção civil, infraestrutura logística, indústria, comércio, agricultura e pecuária, e serviços; e três centrais sindicais de trabalhadores urbanos e de três entidades rurais; uma entidade de atuação ambiental; Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS); Associação Riograndense de Imprensa). Entretanto, esta ação não prevê a participação dos atingidos e suas organizações ou movimentos, que só parcialmente poderiam ser representados pelos sindicatos. Outra iniciativa de envolvimento de entidades da sociedade civil decorre da Resolução nº 03/2024 do CEI — Conselho Estadual da Pessoa Idosa, que direciona um valor para que uma entidade identifique e cadastre pessoas idosas em situação de vulnerabilidade, residentes nos municípios com Decreto de Calamidade Pública.

O governo de Sebastião Melo (Movimento Democrático Brasileiro — MDB), prefeito de Porto Alegre, emitiu três medidas, por meio das resoluções de dois Conselhos gestores, que autorizaram o uso de seus recursos pelas organizações sociais (Resolução 050/2024 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do

Adolescente, de 16 de maio de 2024 e Resolução 026/2024 do Conselho Municipal do Idoso, de 17 de maio de 2024) ou ainda contratação de veículos por meio da organização da sociedade civil parceira (Resolução 052/2024 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, de 16 de maio de 2024). Importa dizer que essa mesma prefeitura anunciou no dia 13 de maio, ou seja, no escopo de tempo considerado nesta pesquisa, contrato com consultoria da empresa Alvarez & Marsal para, como justificou o prefeito, poder se cercar de todos os conhecimentos técnicos<sup>6</sup>.

Em suma, o partido e sua posição ideológica em relação à participação importam (Bezerra, 2020). Nessa linha, as poucas medidas de caráter participativo foram identificadas mais no Governo Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT), localizado à esquerda no espectro ideológico, do que nos Governos de Eduardo Leite, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e de Sebastião Melo, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), ambos de centro-direita. É importante frisar que estar no momento de emergência não significa que os governantes não planejem as formas de encaminhar as ações corretivas e preventivas. Embora não as vocalizem para a sociedade, como veremos, constroem estruturas para projetar as ações em relação ao futuro. O que os diferencia é justamente a abertura democrática para a reconstrução baseada na participação. Quanto mais à direita, menor ou nulo envolvimento de atores que representam os atingidos e maior presença de atores econômicos.

O Quadro 2 apresenta os planos corretivo e preventivo identificados na legislação produzida pelo Executivo nos níveis Federal, Estadual e Municipal, para mitigação e adaptação climática no Rio Grande do Sul. Do ponto de vista corretivo observou-se, no nível federal, anúncios de planos específicos (proteção social e voltado para agronegócio), no nível estadual a constituição de um plano amplo denominado “Plano Rio Grande — Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul” e um programa de auxílio financeiro às vítimas domiciliadas em municípios gaúchos, e, por fim, no nível municipal, um plano de captação de recursos via Fundo. Não há nenhuma iniciativa que vislumbre a prevenção de novos desastres. No que tange à participação social, os cinco programas se assemelham, pois, em geral, não preveem a participação de organizações da sociedade civil ou, quando a preveem, tal previsão é difusa.

Quadro 2 — Medidas corretivas e preventivas citadas na legislação nas 3 esferas

Esfera	Medida corretiva	Medida preventiva
Federal	“FORSUAS/RS”, “Programa Emergencial de Reconstrução do Agronegócio no estado do Rio Grande do Sul e o Gabinete Itinerante”	Nenhum
Estadual	"Programa Volta por Cima Maio de 2024", "Plano Rio Grande"	Nenhum

<sup>6</sup> A contratação de consultoria (por meio de doação de serviços) não entrou no nosso banco porque o texto não continha nenhuma das palavras-chave utilizadas na busca.

Municipal	"Projeto para a calamidade pública decorrente das enchentes"	Nenhum
-----------	--	--------

Fonte: autores. A partir dos Diários Oficiais da União, do Estado do Rio Grande do Sul e da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Mais especificamente, na esfera federal, a Portaria MDS nº 991, de 28 de maio de 2024, dispôs sobre a estratégia coordenada de ações em emergência da assistência social no Estado do Rio Grande do Sul, denominada Força de Proteção do Sistema Único de Assistência Social no âmbito do Rio Grande do Sul (FORSUAS/RS), para atuar nas ações de preparação, resposta e recuperação, bem como de garantir proteção social à população afetada. A participação de organizações da sociedade civil nesta estratégia é prevista apenas de maneira genérica.

A Portaria MAPA nº 683, de 28 de maio de 2024, institui, no âmbito do Ministério da Agricultura e Pecuária, o Programa Emergencial de Reconstrução do Agronegócio no estado do Rio Grande do Sul e o Gabinete Itinerante, que visa auxiliar no restabelecimento das atividades agropecuárias do estado. As caravanas de assistência técnica e extensão rural previstas na Portaria, ‘envolverão’ instituições de ensino que atuam em ciências agrárias e áreas de conhecimento congêneres.

Na esfera estadual, o decreto nº 57.607, de 9 de maio de 2024, criou o Programa Volta por Cima Maio de 2024, e instituiu auxílio financeiro destinado à população vítima das contingências decorrentes das chuvas intensas e enchentes no Estado do Rio Grande do Sul em 2024. Em síntese, trata-se de uma iniciativa focada em auxiliar financeiramente às vítimas domiciliadas em municípios gaúchos cujo estado de calamidade pública ou cuja situação de emergência decorrente desses eventos tenha sido decretado, ou homologado pelo Estado, e, portanto, as tratativas se restringem à Secretaria da Fazenda, à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão e à Secretaria de Desenvolvimento Social. Não há participação de organizações da sociedade civil nesta estratégia.

Já a lei nº 16.134, de 24 de maio de 2024, de autoria do Poder Executivo do governo do Rio Grande do Sul (PL 133/2024), instituiu o Plano Rio Grande — Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul, e criou o Fundo do Plano Rio Grande (FUNRIGS). O objetivo do Plano é “planejar, coordenar e executar as ações necessárias ao enfrentamento das consequências sociais, econômicas e ambientais decorrentes dos eventos climáticos ocorridos no território do Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 2023 e 2024”. Já o objetivo do Fundo é segregar, centralizar e angariar recursos destinados para o enfrentamento das consequências sociais, econômicas e ambientais decorrentes desses eventos climáticos. Como já foi observado, há previsão da participação de representantes de diferentes setores, inclusive de universidades e centrais sindicais de trabalhadores urbanos e rurais.

Por fim, na esfera municipal, a Resolução 046/2024, de 15 de maio de 2024, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre (CMDCA), aprovou o projeto para Captação de Recursos, “Projeto para a calamidade pública decorrente das enchentes”, que irá captar recursos pelo FUNCRIANÇA<sup>7</sup>, e

<sup>7</sup> Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Funcriança). Criado em 1991 a partir do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Porto Alegre.



também pelo FUNDOIDOSO<sup>8</sup>, este último conformado na Resolução 025/2024, de 17 de maio de 2024, do Conselho Municipal do Idoso. Neste caso, por se tratar de conselhos, ambas as iniciativas dizem respeito à tomada de decisão que inclui tanto os representantes da sociedade civil e do governo municipal.

#### 4.2 Narrativas ciber-institucionais

Nesta etapa, visamos identificar — nas contas oficiais na plataforma X (ex-Twitter) de autoria do Executivo nos níveis Federal, Estadual e Municipal (Tabela 1) — os atores humanos e outros-que-humanos e as linhas narrativas mobilizadas (Tabela 2) por esses governantes que estão inseridos nos processos de governança para mitigação (e não adaptação) climática para o Rio Grande do Sul.

Tabela 1 — Métrica dos governantes nas narrativas digitais sobre o desastre político-climático

Esfera	Instituição	Cargo	Governante, conta no X	Seguidores (mil) no X	Número de tuítes no período (32 dias)				
					n. tuítes total	n. vis. total (milhão)	n. tuítes selecionados*	média (mil), vis./ tuíte	n. vis. (milhão)
Federal	Secretaria Extraordinária de Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul	Ministro-Chefe	Paulo Pimenta, @Pimenta13Br	618	536	17,3	25	215	5,4
Estadual	Governo do Rio Grande do Sul	Governador	Eduardo Leite, @EduardoLeite_	261	94	22,0	36	493	17,2
Municipal	Prefeitura de Porto Alegre	Prefeito	Sebastião Melo, @SebastiaoMelo	58	206	5,4	11	160	1,8
<b>Total</b>	-	-	-	<b>937</b>	<b>836</b>	<b>44,7</b>	<b>72</b>	-	<b>24,4</b>

Fonte: autores. A partir das contas oficiais na plataforma X (ex-Twitter). Legenda: vis.: visualizações; MST: Movimento Sem Terra. Nota: (\*) Tuítes selecionados acima de 100.000 visualizações entre 30 abril e 31 maio de 2024.

Apesar do presente trabalho não se concentrar na perspectiva quantitativa, das 836 postagens de tuítes analisados nas três esferas, 72 foram tuítes acima de 100.000 visualizações entendidas como espaços de alta densidade de construção de sentidos devido à capilarização acima da média anterior ao início da catástrofe político-climática. Nota-se que os tuítes selecionados correspondem a 1) um mínimo de um terço do total de visualizações de cada governante (> 30%) e 2) em relação aos tuítes somados desses três governantes, a cinquenta e cinco por cento do total de visualizações (55%) no período analisado. Cabe ainda ressaltar que houve picos de

<sup>8</sup> Fundo Municipal do Idoso – FUNDOIDOSO. Gerido pelo Conselho Municipal do Idoso.

interação com tuítes com mais de um milhão de visualizações (2 do Pimenta, 6 do Leite e 1 do Melo).

Em relação às menções aos atores sociais humanos e não humanos, essas postagens apontam apenas seis atores, sendo cinco humanos e um além de humano (Tabela 2). Já em relação às linhas narrativas, foram identificadas quatro: 1) combate a desinformação, 2) comunicação de ajuda, 3) alarmismo meteorológico e 4) vitimismo.

Tabela 2 — Atores sociais e medidas corretivas e preventivas nos tuítes

Esfera	Governante no X	Atores sociais (além do Estado)	Ação corretiva	Ação preventiva	Teor narrativo
Federal	@Pimenta13Br	3 tuítes (MST, Madonna e Felipe Neto)	“Minha Casa, Minha Vida”, tuíte 16 mai. 2024	nenhum	Combate a desinformação e comunicação de ajuda
Estadual	@EduardoLeite_	3 tuítes (Elon Musk, médico Leandro Medice, cavalo Caramelo)	“Plano Rio Grande: Inovação, Adaptação e Resiliência Climática”, tuíte 17 mai. 2024	nenhum	Vitimismo e alarmismo meteorológico
Municipal	@SebastiaoMelo	zero tuíte (nenhuma menção)	“Reconstruir POA”, tuíte 31 mai. 2024	nenhum	Vitimismo e alarmismo meteorológico

Fonte: autores. A partir das contas oficiais na plataforma X (ex-Twitter).

A partir dos dados empíricos sobre participação social nas narrativas ciber-institucionais (Tabela 2), extraímos atores sociais não estatais mencionados pelos três governantes e eventuais medidas corretivas e preventivas, excluindo-se as emergenciais.

Em relação ao Governo Federal há apenas uma menção a uma ação do tipo corretiva. Anuncia-se que “[o] Minha Casa Minha Vida faixa I e II é para pessoas que têm renda até R\$ 4.400, isso significa 93% da população. Todas as pessoas que perderam suas casas, que não têm como recuperar suas casas, vão receber gratuitamente uma residência.”<sup>9</sup> (Pimenta, 2024). É fundamental ressaltar que essa medida — “Minha Casa Minha Vida faixa I e II” — não foi publicada como ato normativo no Diário Oficial da União no período analisado pelo presente trabalho, ou seja, há uma desconexão entre o discurso (na mídia social) e a prática (normativa).

O esforço de construção do futuro climático imaginado no imaginário coletivo para o Brasil e especialmente para as comunidades atingidas do Ministro Pimenta se resume em duas grandes frentes: 1) combate à desinformação (e.g. “O show da Madonna não recebeu dinheiro do Governo Federal”, “Compartilhe a verdade: a ANTT não barrou nenhum caminhão com doação”, “denuncio as fake news que atrapalham o trabalho de resgate de vidas”, “tentam nos intimidar com mentiras”) e 2) comunicação de ajuda de teor emergencial (e.g. mobilização do hospital de campanha do SUS, do Navio Multipropósito “Atlântico” e das Forças Armadas). Nossa análise mostra também que as portarias e medidas provisórias editadas por

<sup>9</sup> Tuíte de 16 de maio de 2024 com 97,5 mil visualizações, que foi selecionado devido ao seu conteúdo de governança.

essa esfera federativa (Quadro 1) também não foram mobilizadas como conteúdo narrativo no território digital (plataforma X) pelo Ministro Pimenta.

Os atores sociais mencionados nesta esfera estão associados a uma utopia *emancipatista* (Movimento dos Sem Terra — MST), à lógica *voluntarista* (doação de purificadores pelo youtuber Felipe Neto) e ao combate à desinformação (menção da não doação pelo Governo Federal à realização do show da Madonna que ocorreu no Brasil).

Já em relação ao Governo Estadual, a Figura 1 apresenta como narrativa para a construção do *futuro climático imaginado* uma proposta de governança da crise político-climática do estado do Rio Grande do Sul *sem mencionar* nenhum ator não estatal nos órgãos que compõem essa nova estrutura. Esse em seu perfil do X/Twitter possui 260,4 mil seguidores, essa postagem alcançou 187,5 mil visualizações, ou seja, o correspondente a 72% de seus seguidores.

Figura 1 — Conteúdo institucional-narrativo proposto pelo Governador do Rio Grande do Sul sobre o desastre político-climático em andamento



Fonte: autores. A partir de recorte do tuíte sobre o “Plano Rio Grande” (Leite, 2024b).

No “Plano Rio Grande: Inovação, Adaptação e Resiliência Climática” (Leite, 2024b), o Governador destaca algumas medidas corretivas focadas na habitação, infraestrutura e recuperação econômica realizadas em parcerias financeiras com “entes privados e bancos multilaterais”. Chama muita atenção a falta de menção a quaisquer medidas de prevenção de desastres ou de adaptação climática — as “ações focadas no longo prazo” são de “reconstrução da infraestrutura” e não de adaptação e/ou com soluções disruptivas ao regime sociopolítico e econômico vigente.

Em relação ao teor narrativo, a ênfase está ancorada em duas lógicas: (1) vitimismo com máscara de negacionismo climático (e.g. “O que o Rio Grande do Sul está atravessando não tem precedentes na sua história”, “Quem já foi vítima da tragédia não pode ser vítima da desassistência”, “SOS RIO GRANDE DO SUL (PIX)”) mediado por um (2) alarmismo meteorológico (e.g. “O Rio Cai vai ultrapassar a cota de inundação nas próximas horas”, “Nível do Guaíba deve passar dos 5 metros ainda hoje”, “O evento atual será o maior desastre climático que o nosso Estado já enfrentou.”). Esta lógica dupla (vitimismo aliado ao alarmismo meteorológico) é a expressão da negação da ciência. Trata-se de uma estratégia para ancorar o desastre

presente como algo imprevisível pelos atores do passado e também para produzir um imaginário do governante eficaz em situação de emergência. A negação climática se dá pela omissão do uso dos cenários projetados por cientistas na questão climática, tanto no Brasil como no RS. Essa negação é aliada à invisibilização dos efeitos dos eventos do ano anterior no próprio estado do Rio Grande do Sul<sup>10</sup>. Essa mesma negação político-climática ocorre por meio da invisibilização do desmonte ambiental de anos anteriores operados por esses mesmos governantes nas esferas municipal e estadual. Ao fim e ao cabo, as linhas narrativas dos governantes estão associadas a um enquadramento sociopolítico de negação climática sistemática.

A menção aos três atores sociais citados pelo Governador (Elon Musk, médico Leandro Medice e o cavalo Caramelo) estão associados à ideologia neoliberal (um megaempresário e um profissional liberal) e à lógica sociedade-natureza. Esse último, incomum nos discursos de políticos brasileiros, uma vez que a noção dos direitos da natureza como vetor político é um fenômeno dos países localizados nos Andes (e.g. Bolívia, Colômbia).

Ao mobilizar o empresário Elon Musk e a menção à doação de antenas da Starlink (uma das empresas do megaempresário vinculado à indústria *Big Tech*), o Governador passa a construir no imaginário coletivo de como é fundamental o segmento privado e a lógica liberal nos processos emergenciais. Nesse sentido, o futuro é tecnológico — que fomenta um extrativismo digital continuado que pertence à ideologia neoliberal das *Big Techs* —, uma vez que as estruturas estatais política e narrativamente não são capazes de forjar outros presentes e outros futuros para o Brasil<sup>11</sup>.

Um ponto relevante no que tange à construção de imaginário coletivo de teor político é a mobilização de um agente não humano — nesse caso, o cavalo nomeado como Caramelo e alçado a símbolo da ação emergencial no RS. Como ressalta Merlinsky (2021), em situações de desastres socioambientais de grandes extensões territoriais, a mobilização de não humanos produz novos espaços políticos, bem como forja outros imaginários de ação coletiva. Em nosso caso, o agente não humano (Caramelo) tem dois papéis sociais: 1) como núcleo de sentido do vitimismo (cães, gatos, pássaros e outros animais colocados como vítimas que precisam de ajuda imediata diante de uma catástrofe política “não prevista” — ao menos não para os governantes) e 2) como elemento orientador do imaginário coletivo que visa reduzir o *futuro climático imaginado* apenas em ações emergenciais e não em medidas preventivas. Ressaltamos que alguns futuros imaginados de pauta ideológica neoliberal são construídos fora da vista do público (e.g. contratação da consultoria Alvarez & Marsal).

E finalmente, em relação à esfera municipal, pode ser observada uma menção a um mecanismo de reconstrução (medida corretiva): a plataforma Reconstruir Porto Alegre (Reconstruir POA). Nessa postagem é mencionado que “é possível conhecer

---

<sup>10</sup> Em setembro de 2023, 54 pessoas morreram devido aos efeitos dos temporais no estado do RS. Ao todo, três desastres climáticos ocorreram no estado (junho, setembro e novembro) com fatalidades.

<sup>11</sup> Caso sintomático é a disputa pela (não) regulação da inteligência artificial e mídias sociais no Brasil no Congresso Nacional. O Projeto de Lei nº 2338, de 2023 que dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial, e o atual lobby das *Big Tech* é evidente do Brasil. Este caso também foi discutido no “GT 18 — Datificação, plataforma e inteligência artificial: políticas públicas, agendas científicas e desafios sociopolíticos” (ESOCITE LA, 2024).

o mapeamento dos equipamentos públicos danificados pelas enchentes e que precisam de reforma *para serem adotados por empresas.*” (Melo, 2024). Todavia, o teor narrativo, como na esfera estadual, concentra-se nas lógicas do vitimismo, também ancorado no negacionismo climático, mediado pelo alarmismo meteorológico (como narrador da tragédia em andamento — papel no qual o governante se desloca da função de responsável pelas ações/omissões no passado sob sua gestão para a de locutor meteorológico). O vitimismo (“Neste cenário desafiador de resgates e acolhimento, a solidariedade da nossa gente acalenta o coração”, “Com profunda dor recebo da @SSP\_RS a confirmação de 3 óbitos em Porto Alegre decorrentes da catástrofe que afetou nosso estado e a Capital”) aliado ao alarmismo meteorológico (e.g. “Conforme o Climatedo, há previsão de chuva pontualmente forte nas próximas horas”, “apesar do grande esforço de contenção, começou a extravasar de novo o dique que represa no rio Gravataí, ao lado da FIERGS”) forja um tipo de imaginário coletivo similar ao fomentado na esfera estadual. Como ambos (Prefeito e Governador) atuaram fortemente com estratégias *antiambientais* e *anticlimáticas* antes da catástrofe, a construção de imaginário de vítima coaduna com suas ideologias neoliberais tanto em relação à mobilização de empresas para realizar a reconstrução quanto em relação à blindagem do desmonte de legislações ambientais (e.g. cerceamento de orçamento para manutenção de infraestrutura básica de proteção contra eventos desse tipo como chuvas e inundações previstas acima de médias históricas) ocorridas antes de maio de 2024.

Com base na análise cruzada entre as expressões empíricas (Quadro 1) e suas correspondências no corpus de 836 tuítes não houve correspondência com exceção da “FUNRIGS” (Fundo do Plano Rio Grande) criado pela Lei nº 16.134, 24/05/2024 e mencionado no “Plano Rio Grande: Inovação, Adaptação e Resiliência Climática”.

Ao fim e ao cabo, os governantes forjam dois grandes imaginários, um para o população e outro para o setor privado. De um lado, o foco dos governantes é construir e manter um imaginário coletivo pautado por uma narrativa de vitimismo orientado a um *não futuro* (e.g., sem medidas preventivas) para a população em geral. Nessa linha o importante é “salvar vidas” e “não achar culpados”. De outro lado, esses governantes iniciam alianças com corporações privadas para forjar futuros climáticos imaginados nos quais esses se legitimem em uma posição simbólica de salvadores da catástrofe climática “inédita”. Os salvadores são as empresas que passam a fechar contratos para a “reconstrução”. Quanto aos governantes, esses passam a alegar que estão no controle dessa catástrofe produzida, em boa parte, pelas suas próprias ações de ação/omissão política (e.g. desmonte do Código Ambiental do RS pelo Governador; retenção de recursos ao Departamento Municipal de Água e Esgoto pelo Prefeito de Porto Alegre).

Em síntese, na análise dos enquadramentos narrativos, ressalta-se: 1) desconexão narrativa entre as esferas federal, estadual e municipal, tanto em relação ao conteúdo como em relação à orientação de ações corretivas e preventivas; 2) em relação às ações preventivas, estas estão lançadas a um futuro blindado, ou seja, ignoram todo e qualquer tipo de ação estruturada para pensar as lições aprendidas com a catástrofe em curso diante de experiências em outras partes do planeta como se não houvesse espaço político para esse tipo de debate simultaneamente às ações emergenciais. A expressão “agora não é hora de achar culpados” é a cereja do bolo deste imaginário necropolítico.



Por fim, 3) a sociedade civil é invisibilizada como agente político ativo, ou seja, a narrativa das três esferas se escoram na lógica do cidadão objetificado, ou seja, como voluntário (i.e. transformado em simples instrumentos) e não como agente formulador de políticas públicas capaz de refletir e construir novas e políticas-outras além das atuais políticas de desregulamentação liderada especialmente nas esferas municipal (avanço da indústria imobiliária de Porto Alegre) e estadual (desmonte normativo do Código Ambiental pelo estado do RS — e.g. Ferraz; Becker, 2024). Se há ensejo de participação nas narrativas, trata-se de uma participação individualizada, imediatista e descoordenada.

## 5 Conclusões

Na chuva de emergências, no sentido literal e figurativo da expressão, os governantes nos três níveis analisados, federal, estado do RS e município de Porto Alegre, em maio de 2024, já estavam elaborando, pelo menos em algum grau, estruturas de governança para a recuperação da catástrofe político-climática. O perfil dessas estruturas e decisões variou e se diferenciou no que tange à pergunta principal da pesquisa, a saber, o envolvimento de atores sociais nas estrutura de governança em construção. A participação social dentro desses planos variou, como mostramos na análise, conforme o perfil ideológico do partido no poder executivo — sendo maior no Partido dos Trabalhadores (PT) na esfera federal, mais restrita no Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) da esfera estadual, e praticamente inexistente no Movimento Democrático Brasileiro (MDB) da esfera municipal.

Com relação aos planos e programas de reconstrução e seus conteúdos corretivo e preventivo, o governo Leite se destacou com a elaboração do plano mais abrangente de medidas corretivas (“Plano Rio Grande”), enquanto o nível federal deu ênfase à proteção social e ao agronegócio. No que tange às medidas preventivas, o “Plano Rio Grande” sinalizou algo associado à “RS do Futuro”, e o Plano Reconstruir POA, apenas anunciado no dia 31 de maio na esfera municipal, focou nas empresas e também não mencionou atores sociais nesses processos de formulação de políticas preventivas de novos desastres climáticos.

No plano narrativo, tal como capturado por mensagens da plataforma X (ex-Twitter), os governantes das três esferas não tornaram a participação social nem os planos de recuperação já contidos na legislação um conteúdo na sua comunicação nesta rede social de alto alcance. A exceção ficou com o governador Eduardo Leite com seu “Plano Rio Grande” cujo tuíte específico alcançou quase duzentas mil visualizações, multiplicando por 20 em relação a sua média de interações. Isto é, os atores sociais, como possíveis agentes formadores de políticas públicas da recuperação da catástrofe, seja em termos de medidas corretivas ou preventivas, não foram vocalizados e impulsionados nas mídias sociais. Nesse sentido, podemos dizer que não houve no período analisado a criação de espaços no imaginário coletivo para a construção de formulação de políticas públicas preventivas ou corretivas com as comunidades atingidas e outros atores da sociedade civil. Mesmo no nível federal, que publicou medidas com eventuais previsões de Fórum e Conselho Social, não houve comunicação nem capilarização para a sociedade ou chamamento para a participação social. A sociedade em geral, os cidadãos e cidadãs foram objetificados

e, reforçamos, considerados não dignos de serem atores formuladores de políticas de recuperação.

Vale ressaltar que a análise do plano narrativo com base nos tuítes mostra também a diferença nas estratégias comunicacionais: na esfera federal se focou no combate sistemático contra desinformação e nas esferas estadual e municipal na construção de estratégias de vitimização aliadas a uma forte comunicação sobre condições meteorológicas.

É importante frisar que estar no momento de emergência não significa que os governantes não planejem as formas de encaminhar as ações corretivas e preventivas. Embora não as vocalizam para a sociedade, em geral, nosso estudo mostrou que constroem estruturas para projetar as ações. O que os diferencia é justamente a abertura democrática para a reconstrução baseada na participação. Quanto mais à direita, menor ou nulo envolvimento de atores que representam os atingidos e maior presença de atores econômicos.

Nossa análise das respostas governamentais às enchentes no Rio Grande do Sul revela a necessidade urgente de uma maior inclusão de atores sociais nos processos de governança climática. A participação efetiva de organizações da sociedade civil e indivíduos afetados é crucial para a eficácia das ações emergenciais, corretivas e preventivas. Além disso, o papel das redes sociais na mobilização e engajamento público não pode ser subestimado. Esperamos que este estudo contribua para a formulação de políticas públicas mais inclusivas e eficazes, e que inspire futuras pesquisas sobre a questão da participação social em situações de emergências e desastres sociais, ambientais e climáticos previstos e previsíveis. Afinal, o presente se impõe e passou do momento de forjar outras formas de pensar e estar em um mundo de mundos atravessado por colapsos sociais, políticos e climáticos com catástrofes de toda ordem.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; BÜLLOW, Marisa. Agir, Interpretar, Imaginar: Movimentos Sociais Frente à Pandemia. In: 12º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 2020, online. Anais [...]. online: ABCP, 2020.

ADLOFF, Frank; NECKEL, Sighard. Futures of sustainability: Trajectories and conflicts. *Social Science Information*, [s. l.], v. 60, n. 2, p. 159–167, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0539018421996266>. Acesso em: 14 jul. 2023.

ANOKO, Julienne Ngoundoung *et al.* Community engagement for successful COVID-19 pandemic response: 10 lessons from Ebola outbreak responses in Africa. *BMJ Global Health*, [s. l.], v. 4, n. Suppl 7, p. e003121, 2020. Disponível em: <https://gh.bmj.com/lookup/doi/10.1136/bmjgh-2020-003121>. Acesso em: 28 jul. 2024.

BARKER, Kathryn M *et al.* Community engagement for health system resilience: evidence from Liberia's Ebola epidemic. *Health Policy and Planning*, [s. l.], v. 35, n. 4, p. 416–423, 2020. Disponível em: <https://academic.oup.com/heapol/article/35/4/416/5732805>. Acesso em: 28 jul. 2024.

BEZERRA, Carla de Paiva. Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT. 2020. Tese de Doutorado (Ciência Política) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

DOWBOR, Monika; MACHADO, Frederico Viana; RESENDE, Roberta Carnelos; TREIS, Manoella. Medidas compensatórias da Renova na saúde, pesca, turismo e água no estado do Espírito Santo (2016-2019): muito planejamento sem participação social. In: LAVALLE, Adrian G.; CARLOS Euzeneia. 2022. Desastre e Desgoverno no Rio Doce: atingidos, instituições e ação coletiva. Rio de Janeiro: Garamond. p. 107–124.

DOWBOR, Monika; RESENDE, Roberta Carnelos; RUSCHEINSKY, Aloísio. Compensatory measures in technological disasters: a neglected link? Medidas compensatórias nos desastres tecnológicos: um elo negligenciado?. Ciências Sociais Unisinos, [s. l.], v. 59, n. 3, p. 1–23, 2023. Disponível em: [https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/26444](https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/26444). Acesso em: 19 maio 2024.

DUNLAP, Alexander. The green economy as counterinsurgency, or the ontological power affirming permanent ecological catastrophe. Environmental Science & Policy, [s. l.], v. 139, p. 39–50, 2023. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901122003197>. Acesso em: 21 out. 2024.

ESOCITE LA. XV Jornada Latino-Americana de Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia, 2024, Campinas. Anais eletrônicos [...]. Campinas, UNICAMP, 2024. Disponível em: <https://www.esocite2024.com.br/programacao>. Acesso em 26 jul. 2024.

EKZAYEZ, Abdulkarim *et al.* COVID-19 response in northwest Syria: innovation and community engagement in a complex conflict. Journal of Public Health, [s. l.], v. 42, n. 3, p. 504–509, 2020. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpubhealth/article/42/3/504/5841457>. Acesso em: 28 jul. 2024.

FERRAZ, Gonçalo; BECKER, Fernando G. Planilha de comparação anotada entre os códigos estaduais do meio ambiente do Rio Grande do Sul de 2000 e de 2020 (1.0). Zenodo, 1, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.11635588>. Acesso em 11 jun. 2024.

GIDDENS, Anthony. A política da mudança climática. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GILMORE, Brynne *et al.* Community engagement for COVID-19 prevention and control: a rapid evidence synthesis. BMJ Global Health, [s. l.], v. 5, n. 10, p. e003188, 2020. Disponível em: <https://gh.bmj.com/content/5/10/e003188>. Acesso em: 28 jul. 2024.

HALDANE, Victoria *et al.* Health systems resilience in managing the COVID-19

pandemic: lessons from 28 countries. *Nature Medicine*, [s. l.], v. 27, n. 6, p. 964–980, jun. 2021. ISSN 1546-170X. DOI 10.1038/s41591-021-01381-y. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41591-021-01381-y>.

ISUNZA VERA, Ernesto; LAVALLE, Adrian G. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos estudos CEBRAP*, [s. l.], p. 105–121, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/k9qhHXpypvXhmYYbvxLvCZG/?lang=pt>. Acesso em: 31 jul. 2024.

JOHNSON, Laurie A.; OLSHANSKY, Robert B. *After great disasters: an in-depth analysis of how six countries managed community recovery*. Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

KOZINETS, Robert V. *Netnografia: realizando pesquisa etnográfica online*. Porto Alegre: Penso, 2014.

LAVALLE, Adrian G. *et al.* Desastre e desgovernança no Rio Doce: efeitos e contratendências. In: LAVALLE, Adrian G.; CARLOS, Euzeneia (org.). *Desastre e Desgoverno no Rio Doce: atingidos, instituições e ação coletiva*. Rio de Janeiro: Garamond, 2022. p. 15–42.

LAVALLE, Adrian G.; CARLOS, Euzeneia (org.). *Desastre e Desgoverno no Rio Doce: atingidos, instituições e ação coletiva*. Rio de Janeiro: Garamond, 2022.

LEITE, Eduardo. Depois de eliminar o meu querido Brasil de Pelotas, o Grêmio só podia terminar... . [s.l.], abr. 2024 [2024a]. Twitter: @EduardoLeite\_. Disponível em [https://x.com/EduardoLeite\\_/status/1776904642821021915](https://x.com/EduardoLeite_/status/1776904642821021915). Acesso em 01 jun. 2024.

LEITE, Eduardo. O Plano Rio Grande terá três fases em seu plano de trabalho. [s.l.], 17 mai. 2024 [2024b]. Twitter: @EduardoLeite\_. Disponível em: [https://x.com/EduardoLeite\\_/status/1791491506114617504/photo/1](https://x.com/EduardoLeite_/status/1791491506114617504/photo/1). Acesso em: 01 jun. 2024.

MACHADO, Frederico Viana *et al.* Participation in health and COVID-19: international studies on Pandemic response and reflections on the brazilian context. *Cuadernos de Educación y Desarrollo*, [s. l.], v. 15, n. 8, p. 6987–7010, 2023. Disponível em: <https://ojs.europublications.com/ojs/index.php/ced/article/view/1603>. Acesso em: 28 jul. 2024.

MARQUES, Luiz. *O decênio decisivo: propostas para uma -política de sobrevivência*. São Paulo, SP: Editora Elefante, 2023.

MELO, Sebastião. Com a plataforma Reconstruir, ... . [s.l.], 31 mai. 2024 [2024]. Twitter: @SebastiaoMelo. Disponível em: <https://x.com/SebastiaoMelo/status/1796538151496036712>. Acesso em 01 jun. 2024.

MERLINSKY, Gabriela. *Toda ecología es política: las luchas por el derecho al*

ambiente en busca de alternativas de mundos. 1a eded. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores, 2021. (Sociología y política. Serie Rumbos teóricos).

PIMENTA, Paulo. O presidente @LulaOficial tomou uma decisão muito ousada e muito importante. , 16 mai. 2024 [2024]. Twitter: @Pimenta13Br. Disponível em: <https://x.com/Pimenta13Br/status/1791075225792114797>. Acesso em 01 jun. 2024.

PORTO ALEGRE. [Diário Oficial de Porto Alegre (DOPA)]. Porto Alegre, RS: Prefeitura, [2024]. Disponível em [https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/5190\\_ce\\_20240522\\_executivo.pdf](https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/5190_ce_20240522_executivo.pdf). Acesso em: 01 jun. 2024.

QUARANTELLI, Enrico L. Catastrophes Are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina. *Items | Insights from the Social Sciences*, Nova Iorque, jun. 2006. Disponível em: <https://items.ssrc.org/understanding-katrina/catastrophes-are-different-from-disasters-some-implications-for-crisis-planning-and-managing-drawn-from-katrina/>. Acesso em: 4 out. 2024.

RADAELLI, Aline. Sentimentar o clima: mudanças climáticas e infraestruturas emaranhadas no sul do Amazonas. 2024. 156 f. Tese (Doutorado em Sociologia) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2024.

SALMI, Frederico; FLEURY, Lorena Cândido. Mudanças climáticas e Ciências Sociais: análise bibliométrica do campo (2011-2021). *BIB — Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, [s. l.], v. 1, n. 97, p. 1–19, 2022a. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/574/630>.

SALMI, Frederico; FLEURY, Lorena Cândido. Sociologia da utopia crítica no nexo das mudanças climáticas. *Tramas y Redes | CLACSO*, [s. l.], n. 3, p. 91–111, 2022b. Disponível em: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/171396/1/Tramas-y-redes-N3-6.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2023.

SALMI, Frederico; TRINDADE, André Trevisol. Mineração de Tuítes com Twikit. GitHub: Attrindade, 2024. Disponível em: <https://github.com/attrindade/twikit-clima>. Acesso em: 21 set. 2024.

SCHMIDT, João Pedro. Mudanças Climáticas: Por que o mais grave problema da Humanidade não se tornou o problema político número1? Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2024.

SCHOCH-SPANNA, Monica *et al.* Community Engagement: Leadership Tool for Catastrophic Health Events. *Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice, and Science*, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 8–25, 2007. Disponível em: <http://www.liebertpub.com/doi/10.1089/bsp.2006.0036>. Acesso em: 28 jul. 2024.



STENGERS, Isabelle. No tempo das catástrofes: Resistir à barbárie que se aproxima. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

YANOW, Dvora. Thinking Interpretively: Philosophical Presuppositions and the Human Sciences. In: YANOW, Dvora; SCHWARTZ-SHEA, Peregrine (org.). Interpretation and method: empirical research methods and the interpretive turn. London; New York: Routledge, 2015. p. 5–26.

**Monika Dowbor (MD)**. Doutora em Ciência Política. UFRGS. Professora e Pesquisadora. Endereço para correspondência. E-mail mdowbor@gmail.com

**Roberta C. Resende (RR)**. Doutora em Ciência Política. UFBA. Professora e Pesquisadora. Largo de São Lázaro, 197 - Federação, Salvador, BA. E-mail roberta.carnelos@ufba.br

**Frederico V. Machado (FM)**. Doutor em Psicologia. UFRGS. Professor e Pesquisador. Av. Paulo Gama, 110 - Bairro Farroupilha - Porto Alegre, RS. E-mail frederico.viana@ufrgs.br

**Frederico Salmi (FS)**. Doutor em Sociologia (*PhD Candidate*). UFRGS. Pesquisador. Av. Paulo Gama, 110 - Bairro Farroupilha - Porto Alegre, RS. E-mail salmi.frederico@gmail.com

Submetido em: 01/08/2024

Aprovado em: 28/11/2024

CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR — Sistema CRediT

Conceituação; Análise Formal; Obtenção de Financiamento; Investigação; Metodologia; Escrita – Primeira Redação, Revisão e Edição Final (MD, RR, FM, FS), Curadoria de Dados (RR, FS), Software (FS), Supervisão e Validação (MD).

Agradecimentos: As/os autoras/es agradecem André Trindade (bolsista IC, UFRGS) pelo apoio à programação e refinamento para mineração dos dados na API da plataforma X. Os autores também agradecem aos pareceristas anônimos e às generosas contribuições dos participantes e especialmente da debatedora Lorena C. Fleury na Sessão 03 — A crise climática e os mercados de compensação ambiental do GT36 — Estado, desastres e conflitos ambientais: estratégias neodesenvolvimentistas e a luta por direitos do 48º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais — ANPOCS 2024.

Fontes de financiamento: Monika Dowbor, Roberta C. Resende, Frederico V. Machado e Frederico Salmi são membros do INCT Participa (Processo: 406630/2022-4, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, CNPq). As análises e conclusões expressas são de responsabilidade das/os autoras/es e não necessariamente refletem a visão CNPq, a quem as/os autoras/es agradecem. FS agradece também à CAPES pela bolsa de doutorado.