https://doi.org/10.20336/rbs.1153

# Entre a catástrofe e o cadastro: racionalidade burocrática no acesso à proteção nas enchentes do Rio Grande do Sul (2024)

## Between Catastrophe and Registration: bureaucratic rationality in access to protection during the floods in Rio Grande do Sul (2024)

## Entre la catástrofe y el registro: racionalidad burocrática en el acceso a la protección durante las inundaciones de Rio Grande do Sul (2024)

**Stefany Ferraz Sousa**[*]
**Barbara Gabriela Santos Oliveira**[**]
**Letícia Maria Schabbach**[***]
**Alexandre Magalhães**[****]

[*] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.
Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: stefanyferrazsousa8@gmail.com.

[**] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.
Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Assistente voluntária em Antropologia no Ministério Público Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: barbaragabriellas@gmail.com.

[***] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.
Doutora em Sociologia. Professora do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: leticiams65@gmail.com

[****] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.
Doutor em Sociologia. Professor do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: alexandre.magalhaes@ufrgs.br

**RESUMO**

O artigo analisa as políticas públicas formuladas pelos governos federal e estadual diante das enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul em 2024, com foco na capacidade de elas atenderem às especificidades de populações historicamente marginalizadas. A pesquisa é qualitativa, de caráter analítico-documental, examinando-se decretos, medidas provisórias, leis e programas emergenciais emitidos no período de abril a dezembro de 2024, além de notícias em *sites*. Como fundamentação teórica, o trabalho ampara-se principalmente nas contribuições de Scott, Gilbert, Foucault, Alexander, Mattedi e Butler. Conclui-se que os critérios de acesso às políticas públicas operam como mecanismos de legibilidade e exclusão, restringindo o alcance das ações. Essas se tornam emergenciais, desconsideram as causas estruturais da precariedade e perpetuam um ciclo de dependência em torno de auxílios pontuais. Em contraponto, destaca-se a necessidade de uma governança de crise que contemple as especificidades sociais, econômicas, culturais, políticas e territoriais das populações atingidas por desastres socioambientais.

**Palavras-chave:** desastres socioambientais, políticas públicas, ações emergenciais, legibilidade, precariedades.

**ABSTRACT**

The article analyses the public policies formulated by the federal and state governments in response to the floods that hit Rio Grande do Sul in 2024, focusing on their ability to meet the specific needs of historically marginalised populations. The research is qualitative, analytical and documentary, examining decrees, provisional measures, laws and emergency programmes issued between April and December 2024, as well as news reports on websites. The theoretical basis of the study is mainly supported by the contributions of Scott, Gilbert, Foucault, Alexander, Mattedi and Butler. We conclude that the criteria for access to public policies operate as mechanisms of legibility and exclusion, restricting the scope of actions. These become emergency measures, disregarding the structural causes of precariousness and perpetuating a cycle of dependence on one-off aid. In contrast, there is a need for crisis governance that takes into account the social, economic, cultural, political and territorial specificities of populations affected by socio-environmental disasters.

**Keywords:** socio-environmental disasters, public policies, legibility, emergency actions, precariousness.

**RESUMEN**

Este artículo analiza las políticas públicas formuladas por los gobiernos federal y estatal en respuesta a las inundaciones que azotaron Rio Grande do Sul en 2024, centrándose en su capacidad para abordar las necesidades específicas de las poblaciones históricamente marginadas. La investigación es cualitativa, de naturaleza analítico-documental, y examina decretos, medidas provisionales, leyes y programas de emergencia emitidos entre abril y diciembre de 2024, así como artículos periodísticos en sitios web. El marco teórico se basa principalmente en las contribuciones de Scott, Gilbert, Foucault, Alexander, Mattedi y Butler. Concluye que los criterios de acceso a las políticas públicas operan como mecanismos de legibilidad y exclusión, restringiendo el alcance de las acciones. Estas acciones se convierten en medidas de emergencia, ignoran las causas estructurales de la precariedad y perpetúan un ciclo de dependencia en torno a la ayuda puntual. En contraste, se destaca la necesidad de una gobernanza de crisis que considere las especificidades sociales, económicas, culturales, políticas y territoriales de las poblaciones afectadas por desastres socioambientales.

**Palabras clave:** desastres socioambientales, políticas públicas, acciones de emergencia, legibilidad, precariedad.

## Introdução

Em um cenário marcado pelo aumento de desastres socioambientais decorrentes das mudanças climáticas, diversos estudos analisam como os impactos desses eventos afetam de maneira desigual diferentes grupos sociais (Valêncio *et al.*, 2009; Gantus-Oliveira, 2024). As enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul (RS) entre abril e maio de 2024 expuseram as fragilidades de uma parcela significativa da população, no que se refere ao direito à moradia e à justiça social. Isso se deve ao fato de que os desastres, apesar de vividos por todos, não afetam os diferentes grupos da mesma forma. Ao contrário, são eventos que acentuam desigualdades históricas e revelam múltiplas camadas de iniquidades estruturais, gerando novos contextos de vulnerabilidade, especialmente de cunho socioambiental.

Assim, a partir do paradigma que compreende o desastre como expressão de vulnerabilidade social (Gilbert, 1998), é possível romper com a noção do fenômeno como um evento externo e inesperado, enfatizando sua dimensão estrutural e processual. Essa abordagem desloca o foco explicativo do agente externo para os processos sociais internos, nos quais o desastre é interpretado não apenas como reação a um evento, mas enquanto uma consequência das formas em que os riscos sociais se acumulam e se manifestam em contextos marcados por vulnerabilidades induzidas. Portanto, ao reconhecer o desastre como uma produção social, torna-se possível analisar de que forma certas populações são sistematicamente mais expostas e impactadas em função de suas posições estruturais na sociedade (Gilbert, 1998; Valêncio *et al.*, 2009; Alexander, 2011).

Nesse contexto, os desastres precisam ser compreendidos como fenômenos que interagem com dinâmicas sociais, incidindo de forma particularmente severa sobre populações marginalizadas. Por conseguinte, quanto mais vulnerável for o território e os grupos atingidos, maiores serão os obstáculos à participação democrática nas decisões e na implementação de ações eficazes de mitigação dos impactos (Porto; Porto, 2015). Diante disso, emerge um desafio significativo para o poder público: construir uma agenda de políticas públicas que vá além de ações pontuais e que leve em conta as especificidades das populações afetadas.

Frente ao exposto, o artigo analisa criticamente políticas públicas formuladas ou redesenhadas como resposta às enchentes de 2024 no RS,

indagando se elas foram capazes de responder às especificidades das populações atingidas, historicamente vulnerabilizadas, ou se os critérios de acesso regulamentados operaram como mecanismos de exclusão e de reprodução de desigualdades estruturais.

Pressupõe-se que, em contextos de crise, como em calamidades climáticas, e considerando as estruturas de desigualdade preexistentes, o Estado exerce um papel ativo na manutenção e gestão da precariedade, podendo atingir formas mais severas de atuação, como uma política de precarização (Magalhães, 2020). Essa consiste na exposição contínua de certas populações a condições adversas de vida, definindo aquelas que terão acesso a bens e serviços de cidadania e as que não terão.

O referencial teórico abrange os conceitos de precariedade/vidas precárias de Butler (2022), vulnerabilidade contínua de Mattedi (2017), legibilidade estatal de Scott (1988) e poder de Foucault (1999). Ademais, adota-se a noção de política pública de Di Giovanni e Nogueira (2015), que não a circunscrevem ao momento administrativo, entendendo que ela representa uma forma de exercício de poder em sociedades democráticas, resultante da interação entre Estado e sociedade. É nessa relação que se definem os problemas sociais e se decide sobre modos de intervenção estatal, que são sempre atravessados por fatores econômicos, sociais, culturais e políticos.

Em termos metodológicos, o trabalho desenvolve uma abordagem qualitativa embasada em revisão bibliográfica e análise documental (normativas de políticas públicas e notícias de *sites*), a fim de se examinar criticamente as políticas públicas formuladas e implementadas durante e após as inundações ocorridas no RS. A análise de documentos concentrou-se em leis, decretos, portarias e outras normativas emitidas por órgãos públicos nas esferas federal e estadual, entre abril e dezembro de 2024, com foco nas ações das áreas de assistência social, habitação e proteção social.

A leitura e interpretação dos textos foi orientada pela identificação dos sentidos, contradições e limitações das políticas públicas e o papel que elas podem desempenhar na manutenção das precariedades. Assim, a abordagem permitiu examinar de que forma as ações foram elaboradas considerando (ou não) as especificidades dos grupos que pretendiam atender e como tais medidas, ao desconsiderarem vulnerabilidades preexistentes, podem ter contribuído tanto para a invisibilização quanto para o aprofundamento das condições precárias nas quais vivem determinados grupos no estado.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: inicialmente, expõe-se brevemente o contexto das enchentes ocorridas em 2024 no RS, com o objetivo de evidenciar seus impactos sobre diferentes grupos e mostrar como populações já vulnerabilizadas foram afetadas de forma mais severa. Na sequência, traça-se um panorama descritivo das principais políticas públicas acionadas durante e após o desastre hidrológico. Na próxima seção, tais ações são analisadas criticamente, à luz dos conceitos mobilizados, com ênfase nos critérios de legibilidade definidos pelo poder público. Por fim, as considerações finais sintetizam os principais achados, concluindo-se pela necessidade de o Estado oferecer proteção social que de fato contemple as realidades plurais das populações vulneráveis e ainda mais vulnerabilizadas por desastres socioambientais.

## 1 Breve contextualização das enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul

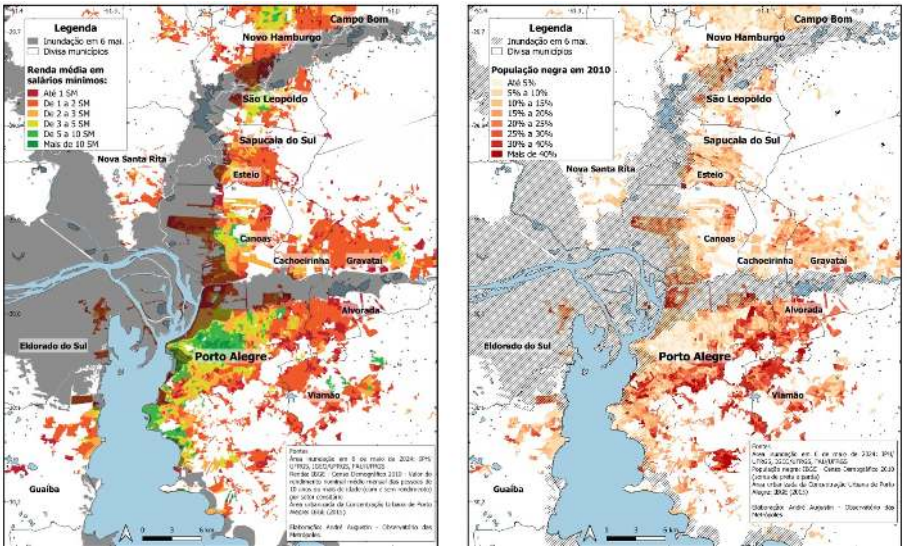
Entre abril e maio de 2024, o estado do RS viveu a maior catástrofe climática já registrada em sua história. Com 185 mortes confirmadas, 23 desaparecidos e quase 97% das cidades afetadas, as inundações impactaram cerca de 2,4 milhões de pessoas (Defesa Civil-RS, 2024). Mais de 581 mil pessoas tiveram que deixar suas casas (CEPAL; BID; Banco Mundial, 2024).

Embora a grande maioria da população do estado tenha sido afetada, um mapeamento produzido pelo Observatório das Metrópoles (2024) apontou que os impactos não foram distribuídos de maneira uniforme na Região Metropolitana de Porto Alegre. A sobreposição entre as áreas alagadas e a renda média de cada região revelou que os territórios mais pobres e racializados foram os mais impactados (Figura 1).

Na capital, os bairros Sarandi, Farrapos e Arquipélago, os mais atingidos, apresentam taxas elevadas de pobreza e extrema pobreza (46,7%, 51,7% e 54,3%, respectivamente) (Porto Alegre, 2024). Entre eles, o bairro Farrapos destaca-se por concentrar uma proporção de população preta e parda (40,6%) superior à média municipal (IBGE, 2023), evidenciando a sobreposição entre vulnerabilidade socioeconômica e desigualdade racial. De forma semelhante, em Canoas, cidade com maior número de óbitos confirmados (Defesa Civil-RS, 2024), a área mais afetada pelas águas foi o extremo oeste de Mathias

Velho, o bairro mais populoso e um dos mais pobres do município. O mesmo cenário foi observado em São Leopoldo, Novo Hamburgo e Guaíba, municípios metropolitanos onde os bairros mais pobres foram os mais impactados (Observatório das Metrópoles, 2024).

Figura 1. Relação entre composição étnico-racial e renda nas áreas alagadas em 2024 na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)




Fonte: Observatório das Metrópoles - Núcleo Porto Alegre (2024)[1]

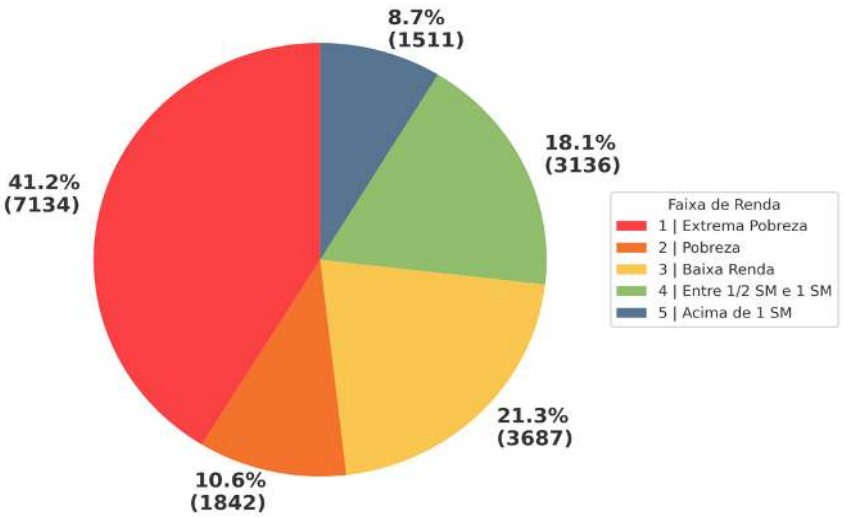
Nos mapas do Observatório das Metrópoles, acima, é possível observar que a mancha da inundação (na cor cinza) atingiu áreas (nas cores laranja ou vermelho) com maior concentração de população de baixa renda (até dois salários-mínimos, no mapa à esquerda) e de pessoas negras (no mapa à direita). Isso revela uma sobreposição entre territórios de risco, pobreza e presença negra, indicando maior vulnerabilidade social e racial aos desastres, principalmente nos bairros Humaitá, Rubem Berta e Sarandi.

Eldorado do Sul, por sua vez, foi o município gaúcho mais afetado pelas enchentes de 2024, com cerca de 90% de seu território inundado (Trindade, 2025). Segundo informações do Mapa Único (Rio Grande do Sul,

[1] Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/nucleo-porto-alegre-analisa-os-impactos-das-enchentes-na-populacao-pobre-e-negra-do-rio-grande-do-sul/ Acesso em: 20. out 2024.

2024a), que integra o Plano Rio Grande e utiliza dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), 72,1% das famílias atingidas naquele município tinham renda total de até um salário mínimo. Ao desagregar os dados por renda *per capita*, observa-se que 41,2% dos atingidos em Eldorado do Sul estavam em situação de extrema pobreza, 21,3% eram classificados como de baixa renda, e 10,6% encontravam-se em situação de pobreza (Figura 2). No que se refere à escolaridade, 44,5% dos atingidos cursaram, no máximo, o ensino fundamental.

Figura 2. Pessoas atingidas pelas enchentes de 2024 em Eldorado do Sul por faixa de renda




Fonte: Adaptado de Mapa Único Plano Rio Grande (MUPRS, 2024)

## 2 Mapeamento das políticas públicas implantadas no contexto das inundações

No contexto dos desastres climáticos, embora os problemas socioambientais estejam cada vez mais presentes na agenda pública, diversos desafios ainda persistem no que tange à implementação das políticas, em especial quanto à coordenação entre os diversos atores e à necessidade de ações intersetoriais. Além disso, os governos locais, sobretudo as

prefeituras de pequenos municípios, enfrentam dificuldades quanto à prevenção e às respostas aos eventos climáticos extremos (Schabbach *et al.*, 2024). Nesses momentos, eles se deparam com o contingenciamento de suas capacidades, que dependem de recursos estaduais e federais para responder adequadamente às emergências e viabilizar a reconstrução com sustentabilidade financeira (Acosta *et al.*, 2025).

Nesse sentido, a principal ferramenta utilizada no Brasil para atender, de maneira emergencial, ao desalojamento decorrente de emergências climáticas sustenta-se, principalmente, em programas de apoio ao aluguel como solução temporária pós-desastre. E em 2024 no RS não foi diferente: o financiamento de aluguel esteve entre as principais estratégias adotadas pelo poder público (Acosta *et al.*, 2025).

Diante da magnitude das consequências das enchentes no estado, a resposta institucional mobilizou um conjunto expressivo de ações emergenciais direcionadas à assistência imediata às populações afetadas, sobretudo aquelas em situação de maior vulnerabilidade. Ao longo daquele ano, mais de 400 atos normativos foram editados, abrangendo temas diversos, tais como: repasse de recursos financeiros, abertura de créditos no orçamento estadual, instituição de grupos de trabalho e forças-tarefa para ações emergenciais, ampliação de prazos para execução de recursos, autorização de despesas, financiamento de projetos estratégicos, regulamentação tributária, entre outras medidas.

Nesse conjunto, algumas políticas destacaram-se pela articulação mais direta com as populações vulnerabilizadas que, em sua maioria, assumiram um caráter paliativo e de curto prazo, preconizando o restabelecimento básico da vida cotidiana (Magalhães Filho *et al.*, 2024; Acosta *et al.*, 2025). Tais iniciativas são organizadas por modalidades e descritas a seguir.

## 2.1 Instrumentos de coordenação e financiamento

O Plano Rio Grande e seu Fundo (FUNRIGS), regulamentados pela Lei nº 16.134/2024 (Rio Grande do Sul, 2024b), representaram um esforço para estruturar a coordenação e o financiamento das ações de reconstrução e enfrentamento das consequências decorrentes dos eventos climáticos ocorridos no estado nos anos de 2023 e 2024.

O FUNRIGS, instituído pelo Decreto nº 57.647 (Rio Grande do Sul, 2024c), é um fundo público especial de natureza orçamentária, financeira e contábil, com o objetivo de segregar, centralizar e angariar recursos destinados ao enfrentamento das consequências mencionadas. Os recursos são voltados ao planejamento, formulação, coordenação e execução de ações, projetos e programas de enfrentamento aos desastres.

Destaca-se, também, a criação da Secretaria da Reconstrução Gaúcha, regulamentada pela Lei nº 16.136 (Rio Grande do Sul, 2024d) e do Comitê Gestor das Ações Emergenciais, instituído pelo Decreto nº 57.601 (Rio Grande do Sul, 2024e), que simbolizaram tentativas de centralizar a gestão da crise em 2024. A nova Secretaria substituiu a antiga Secretaria de Parcerias e Concessões, ampliando suas atribuições. A pasta passou a ser responsável pelo planejamento, execução e coordenação das ações relacionadas à reconstrução do estado. Já o Comitê Gestor foi instituído com o objetivo de definir ações, medidas e critérios para a distribuição das doações destinadas às vítimas da calamidade. Presidido pela Secretaria da Casa Civil, ele era integrado por representantes de órgãos da administração pública estadual e por entidades da sociedade civil, que foram convidadas a participar.[2]

## 2.2 Transferências de renda emergenciais

A resposta inicial do poder público baseou-se majoritariamente em auxílios financeiros diretos, ancorados em estratégias de curto prazo. O Auxílio Reconstrução, instituído pelo governo federal por meio da Medida Provisória nº 1.219/2024 (Brasil, 2024a), exemplifica essa abordagem, ao destinar um montante único de R$ 5.100,00 a famílias[3] residentes em áreas inundadas ou danificadas, em situação de desalojamento ou desabrigo. O acesso a esse benefício não impedia que o destinatário fosse assistido por outros.

[2] As entidades eram: Associação dos Bancos no Estado do Rio Grande do Sul; Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS); Central Única das Favelas (CUFA); Federação Varejista do Rio Grande do Sul; Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS); Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul (FECOMÉRCIO); Fundação Marcopolo; Instituto Elisabetha Randon; Lions Club; Rotary Club; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE/RS), Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul; e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS).

[3] O entendimento de família empregado nas normativas segue a definição do Decreto n° 11.016/2022 (Brasil, 2022), que regulamenta o CadÚnico, como sendo: "unidade composta por um ou mais indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas pela unidade familiar e que sejam moradores em um mesmo domicílio".

A operacionalização dessa medida foi coordenada pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), em parceria com os municípios. As prefeituras ficaram responsáveis pelo cadastramento e envio dos dados das famílias ao governo federal. Após, era necessário que o responsável familiar confirmasse os dados exclusivamente por meio de uma conta na plataforma GovBr.

Outra medida adotada pelo governo federal foi a ampliação do acesso ao Saque Calamidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Embora essa modalidade já estivesse prevista no art. 20, inciso XVI, da Lei nº 8.036/1990 (Brasil, 1990), o Decreto nº 12.016/2024 (Brasil, 2024b), editado em resposta às enchentes do Rio Grande do Sul, dispensou excepcionalmente, no mês de maio, o intervalo mínimo de doze meses entre saques do FGTS na hipótese de situação de calamidade pública reconhecida pelo MIDIR em municípios do RS. Com isso, tornou-se possível o saque de até R$ 6.220,00 por conta vinculada, limitado ao saldo disponível, mediante habilitação municipal junto à Caixa Econômica Federal. A operacionalização do benefício ocorreu por meio do aplicativo FGTS ou das agências da Caixa, a depender de comprovação de residência nas áreas atingidas (Brasil, 2024b).

No âmbito estadual, foi retomado o Programa Volta por Cima, criado em 2023, com fundamento na Lei nº 15.977 (Rio Grande do Sul, 2023), que institui auxílio às vítimas das contingências de eventos climáticos. A nova versão, regulamentada pelo Decreto nº 57.607 (Rio Grande do Sul, 2024f), direcionou R$ 2.500,00 a famílias consideradas "hipossuficientes", inscritas no CadÚnico e desabrigadas ou desalojadas. Nesse último critério, a nova versão difere da anterior, a qual contemplava famílias atingidas e que permaneceram em seus domicílios. A coordenação das ações ficou a cargo da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDES), com apoio da Secretaria Estadual de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) e da Secretaria Estadual da Fazenda. A identificação das famílias desalojadas e desabrigadas foi feita pelos municípios, mediante cadastro em sítio eletrônico.

Complementarmente, a campanha Pix SOS Rio Grande do Sul, gerida por um Comitê Gestor, concedeu R$ 2.000,00 (Rio Grande do Sul, 2024g) para famílias desabrigadas ou desalojadas em função do evento climático ou, ainda, que tenham ficado desabrigadas ou desalojadas, mas que já haviam retornado para suas casas; com cadastro atualizado no CadÚnico ou no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF); não beneficiadas

pelo programa Volta por Cima; com renda mensal individual *per capita* não superior a um salário mínimo e familiar de até três salários mínimos. O auxílio foi pago mesmo sem o enquadramento do beneficiário no conjunto de requisitos, desde que seu domicílio estivesse na área afetada pelas enchentes e mapeado pelo Departamento de Economia e Estatística (DEE).

O canal de doações via PIX foi originalmente criado em 2023 pelo governo estadual, durante as enchentes daquele ano, com a finalidade de receber contribuições voluntárias destinadas ao apoio das vítimas dos desastres. Contudo, em 2024 o governo reativou a campanha e formalizou a gestão dos recursos recebidos, ficando sob responsabilidade do Comitê Gestor da campanha.

Embora essa ação de transferência de renda não integre formalmente o Plano Rio Grande, parte dos recursos arrecadados foi utilizada para fortalecer programas do Plano, como o MEI RS Calamidades, que será abordado posteriormente.

## 2.3 Ações de habitação e realocação

No campo habitacional, diversas iniciativas foram mobilizadas visando fornecer moradia às pessoas atingidas, seja em caráter provisório ou definitivo. Um avanço institucional foi a criação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), regulamentada pela Lei nº 16.138/2024 (Rio Grande do Sul, 2024h). A PEHIS integra o Sistema Estadual da Habitação de Interesse Social (SEHIS), instituído pela Lei nº 13.017/2008 (Rio Grande do Sul, 2008), cabendo à Secretaria Estadual de Habitação e Regularização Fundiária (SEHAB) – em articulação com outros órgãos da administração pública, universidades e entidades representativas de categorias profissionais –, a responsabilidade por elaborar, implementar, promover, coordenar, controlar e monitorar os programas, projetos e ações governamentais instituídos pela política.

A PEHIS articula um portfólio de programas como "A Casa é Sua", "Porta de Entrada", "Residencial 60+ RS" e "Nenhuma Casa Sem Banheiro", todos destinados à população de baixa renda,[4] nos termos do art. 173 da Constituição estadual (Rio Grande do Sul, 1989).

[4] De acordo com a constituição estadual (Rio Grande do Sul, 1989), entende-se como família de baixa renda aquela que aufere renda mensal bruta não superior a cinco vezes o salário mínimo.

O Programa A Casa é Sua visa garantir moradia à população em condições precárias de habitabilidade, possuindo três modalidades: a) município – busca a realização de cooperação federativa por meio de repasse de recursos aos municípios, destinados à construção de unidades habitacionais em lotes urbano; b) calamidade – procura atender populações desabrigadas com fornecimento de moradia temporária ou definitiva; c) reforma – concede recursos para melhorias em habitações precárias ou danificadas após o evento climático.

O Programa Porta de Entrada tem o objetivo de fomentar a produção e a aquisição de novas moradias (ou seminovas), mediante concessão de subsídio para que famílias de baixa renda consigam adquirir um imóvel. Isso é feito de forma a facilitar o acesso dos pretendentes às operações de financiamento habitacional tradicionais, no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Programa Minha Casa Minha Vida. O governo estadual repassa o subsídio (em dinheiro ou doação de terreno) para complementar a entrada do imóvel ou abater parte do seu valor. Então, o beneficiário contrata o financiamento da parte restante com o agente financeiro. Este subsídio é cumulativo, e o imóvel fica inalienável por cinco anos. Para recebê-lo, os critérios de elegibilidade eram: ser de baixa renda, não possuir outro imóvel em seu nome, não ter sido beneficiado por outro programa habitacional anterior e estar cadastrado na SEHAB. A única exceção aplica-se a pessoas desabrigadas por calamidade pública ou que perderam seu único imóvel.

O Programa Residencial 60+ RS é voltado à população idosa de baixa renda, com o objetivo de construir complexos residenciais comunitários, acessíveis e com serviços de apoio e convivência. Embora não gere propriedade, o beneficiário tem direito à posse vitalícia ou temporária do imóvel. Para tanto, os idosos devem comprovar capacidade física e mental que lhes permita autonomia e independência para o autocuidado, possuir renda mínima suficiente ao seu sustento e que não supere o regulamento do programa.

Por sua vez, o Programa Nenhuma Casa Sem Banheiro busca melhorar as condições de habitabilidade, por meio da garantia de acesso ao saneamento básico, construindo módulos sanitários em domicílios de famílias de baixa renda. O lote do beneficiário não pode se encontrar em áreas de preservação ambiental, em aterros com material nocivo à saúde, em faixas marginais de cursos d'água e alagadiços ou, ainda, em áreas sujeitas a inundações.

Além desses programas, em 2024 foi aprovado o cofinanciamento extraordinário de Benefícios Eventuais nas modalidades Aluguel Social e Estadia Solidária, regulamentado pela SEDES via Instrução Normativa nº 5/2024 (SEDES-RS, 2024a). Por meio da Portaria SEDES N° 56/2024 (SEDES-RS, 2024b), foi regulamentado o financiamento de fundo a fundo, autorizando a transferência de recursos dos fundos estaduais de assistência social para os fundos municipais, cabendo a estes a gestão direta. O valor total previsto era de R$ 2.400,00 por família cadastrada no CadÚnico, dividido em seis parcelas mensais de R$ 400,00.

Já os benefícios Aluguel Social e Estadia Solidária haviam sido adotados em 2023 e foram retomados em 2024, diante da nova situação de calamidade. Segundo a Resolução CIB/RS nº 004/2024 (Rio Grande do Sul, 2024i), ambos benefícios são concedidos pelo município à família desalojada ou desabrigada, destinando-se ao custeio das despesas para manutenção da vida cotidiana. A única diferença entre eles reside no fato de que a Estadia Solidária se volta às famílias enquanto elas estiverem acolhidas na residência de terceiros.

Além dessas iniciativas, o governo estadual instituiu o Programa de Gestão de Imóveis Públicos Estaduais para Habitação de Interesse Social (PGIPEHIS) (Rio Grande do Sul, 2024j), como forma de ampliar a política habitacional ao permitir: a construção de moradias definitivas ou provisórias em áreas públicas subutilizadas; a destinação de imóveis públicos para moradia; a reforma ou adequação de prédios públicos para habitação; a permuta de imóveis públicos para sua destinação a edificações públicas para habitação de interesse social e a destinação do dinheiro arrecadado com a venda de imóveis públicos para o FUNRIGS, desde que tenha destinação habitacional.

Por fim, outra ação importante na modalidade habitação deu-se com o Programa Minha Casa, Minha Vida Reconstrução. O governo federal destinou cerca de R$ 3,5 bilhões de reais em créditos extraordinários para amparar municípios na recuperação das áreas afetadas. A identificação das famílias atingidas adotou um fluxo que se iniciava com a validação pelas prefeituras municipais, passava por uma checagem cruzada entre ministérios e órgãos federais (como a Caixa Econômica e o DataPrev) e, após a homologação, garantia aos solicitantes o direito a uma nova moradia.

### 2.4 Apoio econômico ao setor produtivo e ao microempreendedor

Com o intuito de amenizar os impactos econômicos do desastre, o governo estadual implementou medidas direcionadas ao setor produtivo e ao microempreendedor. O Programa MEI RS Calamidades (Rio Grande do Sul, 2024k) ofertou duas parcelas de R$ 1.500,00 a Microempreendedores Individuais (MEIs), situados em áreas afetadas, com endereço registrado no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e que não tivessem sido beneficiados previamente por outro programa estadual voltado aos atingidos pela enchente.

O auxílio foi operacionalizado pelo Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. (Banrisul), de acordo com as disponibilidades orçamentárias da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Profissional, e destinadas ao Comitê Gestor do FUNRIGS. Já a solicitação do auxílio ficou a cargo do próprio microempreendedor individual, e a segunda parcela do benefício foi condicionada à sua participação no ciclo de formação profissional oferecido pelo poder público.

## 3 Análise crítica das políticas públicas adotadas durante as enchentes de 2024

Esta seção apresenta, a seguir, a análise crítica das iniciativas governamentais implantadas por ocasião do desastre socioambiental ocorrido no RS, em 2024, na qual foram incorporados os conceitos de legibilidade, gestão da precariedade e racionalidade burocrática.

### 3.1 Legibilidade e gestão da precariedade

Em *Seeing Like a State*, Scott (1998) define legibilidade como o processo pelo qual o Estado simplifica e padroniza realidades sociais complexas, a fim de torná-las administráveis. Trata-se de uma tecnologia de governo que transforma pessoas e territórios em categorias mensuráveis – como censos, cadastros, mapas e normativas –, criando o que o autor chama de mapas abreviados. Esses mecanismos permitem ao Estado ver, classificar e intervir em populações e espaços, configurando as realidades que pretende representar.

Esses processos não são neutros, os desenhos das políticas públicas, por exemplo, são instrumentos políticos que reproduzem visões valorativas sobre seus públicos-alvo, influenciando desde a distribuição de recursos até a percepção social sobre eles. Como consequência, os impactos sociopolíticos gerados pelas construções sociais incorporadas nos desenhos institucionais podem ultrapassar os resultados esperados da própria política pública (Ingram, Schneider & Deleon, 2007).

No entanto, a produção de legibilidade não deve ser vista apenas como uma dimensão unilateral do Estado, mas também como "um espaço em que novas inscrições políticas são efetivadas" (Schuch, 2015, p. 124). Ou seja, os atores reconfiguram as próprias tecnologias de legibilidade por meio das relações de poder que permeiam esse campo de disputas. Isso, por sua vez, ajuda a entender tanto os mecanismos de dominação quanto as brechas por onde emerge a agência política dos destinatários (Das & Poole, 2004; Schuch, 2015). Tais relações de poder constituem, em sua materialidade e não via consenso, o corpo social não dissociado da produção de um discurso de verdade. Logo, é em função dos discursos de verdade que os efeitos específicos do poder são trazidos à tona (Foucault, 1999).

No contexto das políticas públicas voltadas aos desastres climáticos, tal mecanismo de legibilidade manifesta-se na definição dos critérios para acessar os benefícios, na categorização dos afetados e na implementação de soluções que, muitas vezes, ignoram as particularidades das populações atingidas.

Por outro lado, é perceptível a prevalência de medidas paliativas que, embora aliviem temporariamente a crise, perpetuam o que Mattedi (2017) chama de vulnerabilidade contínua. Em outras palavras, a repetição de respostas institucionais que tratam os desastres como eventos ocasionais ignoram fatores estruturais (tais como: planejamento urbano precário, flexibilização de legislações ambientais, processos históricos de exclusão territorial, racial, econômica e política), ao invés de considerá-los como como manifestações de desigualdade ambiental (Sousa & Almeida, 2024). Assim, a racionalidade das medidas adotadas e visíveis nas normativas elaboradas utiliza uma gama de dispositivos que, como afirma o filósofo Agamben (2014, p. 32): "parece remeter a um conjunto de práticas e mecanismos (ao mesmo tempo linguísticos e não linguísticos, jurídicos, técnicos e militares) que tem o objetivo de fazer frente a uma urgência e de obter um efeito mais ou menos imediato".

O fato de serem interpostos critérios normativos no desenho institucional da resposta, fundamentados em cadastros formais, comprovações documentais e titularidades regulares às enchentes, produziu, concretamente, uma hierarquização do acesso aos direitos. Aqui a questão central não seria a insuficiência de políticas públicas, mas, fundamentalmente, o não reconhecimento das formas plurais de habitar, trabalhar e (sobre)viver que caracterizam os diferentes grupos.

Ademais, a legibilidade estatal (Scott, 1998) opera como um filtro que, ao simplificar a crise em "atingidos pela calamidade", produz "mapas abreviados" que desconsideram quem já estava à margem antes das enchentes. Essa gestão de crise segue uma racionalidade biopolítica, em que as populações são classificadas como merecedoras ou não de proteção, conforme sua adequação, ou não, às categorias burocráticas. Portanto, as normas acionadas pelo poder público aplicam-se a determinada população que se quer regulamentar, sendo ela tratada como um problema, a um só tempo científico, político, biológico e de poder (Foucault, 1999).

Nesse contexto, os indivíduos não são considerados apenas no nível do detalhe, mas principalmente a partir de mecanismos globais que visam estabelecer um certo equilíbrio e regularidade por meio da regulamentação, criando padrões de inclusão e exclusão. Disso decorre o caráter produtivo e positivo do poder que permite que a sua manutenção e aceitabilidade resida no fato de que "ele não pesa só como a força que diz não, mas que, de fato, ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso" (Foucault, 1979, p. 8).

Às vezes, salienta Butler (2023), tais esquemas funcionam justamente pelo fato de não fornecerem um nome, uma imagem ou uma narrativa. Tais processos de exclusão estão diretamente relacionados à forma como consideramos o que significa pertencer ou não a um "mundo comum" (Butler, 2022), especialmente a partir das experiências daqueles que habitam os "subcomuns".[5] Ou seja, indivíduos cuja inclusão nos comuns nunca foi, ou deixou de ser, viável.

[5] Conceito elaborado por Fred Moten e Stefano Harney e utilizado por Judith Butler para designar os espaços marcados pela exclusão, precariedade e falta de participação (Butler, 2022).

### 3.2 Racionalidade burocrática em relação ao acesso às políticas públicas

Ao observar os requisitos para acessar os benefícios inscritos em algumas das normativas examinadas (CadÚnico, CNPJ, titulação de imóvel, comprovação de residência e outros), nota-se uma tendência à valorização da moradia como propriedade formal e do trabalho formalizado, em detrimento das condições materiais de existência de parte das pessoas atingidas. Esse processo acaba por estabelecer hierarquias entre os destinatários das ações governamentais.

Isso quer dizer que os fundamentos dessas normativas fazem parte de um circuito complexo de relações nas quais as disputas discursivas acontecem. Um exemplo disso é o conceito de família, que parte de sua relação de materialidade com uma unidade domiciliar, conforme a definição expressa no CadÚnico (Brasil, 2022). O regulamento dessas políticas é explícito ao prescrever que a concessão dos benefícios se limita a um membro por domicílio com endereço formalmente comprovado e validado pelo crivo de duas esferas institucionais.

Contudo, segundo dados do IBGE (2022), no ano de 2022 o RS possuía 52.984 unidades domésticas classificadas como compostas, ou seja, aquelas onde existe ao menos um morador sem vínculo de parentesco (ex: agregado, convivente, pensionista) e 509.160 classificadas como estendidas, que são aquelas onde existe a presença de outro parente (ex: neto(a), avô ou avó, genro ou nora). Portanto, a escolha do conceito de família antes mencionado exclui outras formas de organização familiar, como as não domiciliadas ou que vivem em endereços informais (a exemplo da população em situação de rua e de ocupações), ao mesmo tempo em que ignora a existência de núcleos diferentes que residem em um mesmo endereço formal (casas geminadas, construção de fundos, comunidades tradicionais e outras), com dinâmicas socioeconômicas autônomas e vínculos próprios.

Já no Auxílio Reconstrução, outro aspecto excludente é a exigência de cadastro por meio de conta na plataforma GovBr. Ainda que transmita certa aparência de celeridade e eficiência, tal medida impõe um obstáculo aos beneficiários, pois presume a existência de acesso à internet, inclusive dispositivos e habilidades digitais que não fazem parte da realidade de inúmeras famílias atingidas, sobretudo das mais vulneráveis. Segundo

dados do último Censo Demográfico (IBGE, 2022) 518.826 domicílios no RS, cerca de 10% do total, não possuíam acesso à internet. Ressalta-se que esses números tendem a aumentar em contextos de calamidade, considerando a perda ou danificação dos dispositivos, a falta de energia e a interrupção de outros serviços.

Em relação a esses percalços, o governo federal orientou que as prefeituras municipais poderiam disponibilizar estrutura para auxiliar as famílias no cadastramento. No entanto, a solução foi incerta, pois a capacidade de muitos municípios em gerir a crise é insatisfatória, e se agrava quando as estruturas administrativas das prefeituras ficam comprometidas durante as inundações, a exemplo do que ocorreu em Eldorado do Sul. Até mesmo em cidades maiores, como Porto Alegre, houve atraso no envio dos cadastros, situação que fez com que nenhuma família da capital tenha sido contemplada no primeiro lote de pagamento do auxílio reconstrução (Sadi & Moreira, 2024).

Quando o acesso às políticas públicas se ancora em dispositivos de legibilidade, o aparato estatal delineia, mesmo que de maneira implícita, quem merece viver sob proteção e quem pode continuar exposto ao risco e ao abandono. Essas escolhas, ainda que disfarçadas de critérios técnicos ou administrativos, configuram-se como decisões políticas que atualizam desigualdades estruturais.

Essa realidade adquire contornos ainda mais graves quando se considera a situação das comunidades quilombolas no RS. O mapeamento dos danos por elas sofridos é atravessado por uma série de obstáculos: o MUPRS (Rio Grande do Sul, 2024a) não identifica esses grupos, os números da Prefeitura da capital (Porto Alegre, 2024) contrastam com os fornecidos por representações quilombolas (IACOREQ, 2024) e com diagnósticos preliminares feitos por órgãos estatais (EMATER/RS-Ascar, 2024). Ou seja, as informações sobre essas populações são fragmentadas, discrepantes e desarticuladas.

De acordo com o Ministério da Igualdade Racial (MIR) (Ministério da Igualdade Racial, 2024), 136 das 147 comunidades quilombolas do estado (93%) estavam inseridas em municípios com decretos de emergência ou calamidade. Entre elas, pelo menos 15 experimentaram isolamento total. O MIR também alertou que as demais comunidades, embora localizadas em áreas não diretamente alagadas, permaneciam em situação de risco diante dos múltiplos fatores de vulnerabilidade agravados pelo desastre.

Tal situação, no entanto, não se limita à perda material imediata, mas se aprofunda na invisibilização sistemática das necessidades específicas dessas comunidades. O caso do Quilombo Rincão dos Martinianos, em Restinga Seca (RS), é exemplar. Após a tragédia climática, a comunidade sofreu danos severos ao solo e à produção agrícola, permanecendo totalmente isolada por uma semana.

Em entrevista ao portal Outras Palavras, a liderança dos Martinianos mencionou a dificuldade de acesso ao crédito agrícola: "A nossa luta é para desenvolver uma política voltada para termos acesso a financiamento. Quando chego no banco me pedem um documento de terra como garantia". O apoio imediato veio majoritariamente de organizações da sociedade civil, evidenciando a ausência de políticas públicas que contemplem as formas de organização fundiária e produtiva das comunidades tradicionais (Olegário, 2024).

Essas práticas de sub-representação e apagamento ancoram-se em esquemas normativos de inteligibilidade que determinam quais vidas serão reconhecidas como habitáveis, quem será visto como humano e quais mortes serão dignas de luto (Butler, 2023).

Em uma entrevista ao canal GloboNews, o governador Eduardo Leite, ao ser questionado sobre a ajuda à comunidade quilombola do bairro Sarandi (em Porto Alegre), afirmou que "o poder público não tem estrutura suficiente para atender em todas as pontas". (G1 RS, 2024b). Evidentemente, os governos de todas as esferas enfrentam limitações em momentos de crise para atender, com políticas públicas, à ampla gama de demandas sociais, o que é referendado por vários autores (Bali & Ramesh, 2018; Grin, Demarco & Abrucio, 2021; Aguiar, Lima & Lui, 2022). Segundo Papi, Dias e Santos (2021), organizações públicas com processos consolidados, reconhecimento e estabilidade, possuem maior capacidade para gerir recursos, implementar programas e responder a crises.

Contudo, a declaração do governador não diz respeito apenas ao reconhecimento das limitações estatais, mas, sobretudo, por escolher verbalizá-la justamente em se tratando da situação de territórios quilombolas. Por conseguinte, fica implícito o (não) lugar que essas comunidades ocupam na escala de prioridades da agenda governamental.

Nesse sentido, as populações mais vulnerabilizadas, sem reconhecimento legal de seus territórios ou modos de existência, são tratadas como "vidas fora do enquadramento" (Butler, 2015). O fato de não as tornar legíveis ao Estado

gera uma dupla exclusão: das políticas de mitigação e dos mecanismos de reparação pós-desastre. Dessa maneira, suas formas de habitar e trabalhar, por fugirem dos padrões de legibilidade (Scott, 1998) e da legitimação de determinadas populações-alvo (Ingram, Schneider & Deleon, 2007), são sistematicamente negligenciadas nos desenhos das políticas públicas.

Além disso, as ações de enfrentamento da crise, em grande parte, retomam diretrizes aplicadas em anos anteriores, como o Programa Volta por Cima, o Pix SOS, o Aluguel Social e a Estadia Solidária. Essas políticas, além de "recicladas", repetem padrões excludentes, como é o caso do Volta por Cima, que, em 2024, excluiu do rol de beneficiários as famílias que permaneceram em suas residências, mesmo tendo sido atingidas pelas águas. Por outro lado, a operacionalização de benefícios como o PIX SOS e o Volta por Cima impõe critérios restritivos de seleção e concessão automática, impossibilitando que as famílias optem pelo auxílio mais conveniente às suas necessidades.

É importante salientar que, frente à insuficiência das respostas institucionais às enchentes de 2024, houve uma expressão significativa da capacidade de agência e de organização das populações afetadas, bem como a constituição de uma ampla rede de solidariedade. Movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento dos Trabalhadores Rurais (MST), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Levante Popular da Juventude, dentre outras entidades, estruturaram cozinhas solidárias em Porto Alegre e na região metropolitana, responsáveis pela produção diária de milhares de refeições destinadas a famílias desabrigadas e desalojadas (Fróis & Reinholz, 2025). Essas iniciativas envolveram cadeias organizadas de produção, logística e abastecimento, nas quais o MST e o MPA tiveram papel central ao fornecer alimentos oriundos de assentamentos de reforma agrária e da agricultura familiar (Pajolla, 2024; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, 2024).

No campo da moradia e disputa territorial, a agência dos grupos atingidos também se manifestou por meio de ações políticas diretas. O Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) retomou a Ocupação Reexistência como alternativa ao modelo das chamadas "cidades temporárias"[6] (Reinholz

[6] As cidades temporárias consistem em uma proposta do poder público estadual e municipal para o reassentamento emergencial de pessoas desabrigadas por desastres socioambientais, baseada na instalação de estruturas habitacionais provisórias.

& Leão, 2024). No mesmo caminho, o MTST realizou ocupações e protestos em prédios públicos da capital, exigindo maior celeridade na destinação de moradias e como forma de reivindicar a função social dos imóveis públicos vazios (Chaparini, 2025).

Concomitantemente, comunidades tradicionais também protagonizaram formas de resistência territorial e apoio coletivo diante do limitado alcance das respostas estatais. A aldeia Mbya Guarani Pindó Poty, localizada no bairro Lami, no extremo sul de Porto Alegre, ficou completamente submersa durante as enchentes, e as famílias foram acolhidas pela comunidade Kaingang da Aldeia Van-Ká, no mesmo bairro (Amigos da Terra Brasil, 2025). Já o Quilombo dos Machados, no bairro Sarandi, apesar de também ter sido atingido pelas enchentes, consolidou-se como espaço de acolhimento para pessoas em situação de vulnerabilidade (CIDH, 2025). Além disso, a mobilização da Pastoral do Povo da Rua da Arquidiocese de Porto Alegre também organizou redes emergenciais para atender esse segmento, que não tinha sido incorporado, de forma efetiva, no acolhimento oficial (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, 2024; Rodrigues, 2024). Esses são apenas alguns exemplos das várias iniciativas de movimentos que se mobilizaram em torno das demandas urgentes impostas pelo desastre.

Do lado estatal, é importante destacar que, quando existentes, os mecanismos de participação social em instâncias de decisão sobre políticas públicas caracterizam-se pela sub-representação de determinados grupos. Em nossa pesquisa sobre os programas e ações implementados no RS no cenário da enchente, identificamos um único espaço em que estava prevista a participação de representantes não governamentais: o Comitê Gestor das Ações Emergenciais, presidido pela Secretaria da Casa Civil. As entidades convidadas eram, principalmente, associações de empresários, de categorias profissionais e organizações como o Rotary e o Lions. Embora houvesse a participação da CUFA, não estava prevista a representação da população em situação de rua e dos grupos quilombola e indígena, dentre outros segmentos populares.

## Conclusões

O artigo analisou como o poder público mobilizou ações emergenciais para enfrentar a crise gerada pelas enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul, com base em critérios de legibilidade emergencialistas e excludentes, dentre eles, a inscrição no CadÚnico, a existência de CNPJ ativo, o comprovante de residência e de posse da moradia, o cadastro na plataforma GovBR. Argumentou-se que a lógica que orientou as respostas governamentais ignora problemas estruturais, contribuindo para a reprodução de desigualdades históricas.

Como resultado, a rigidez dos critérios programáticos impediu que as políticas alcançassem os segmentos mais vulnerabilizados, que, estando à margem da formalidade, não possuem os requisitos exigidos. As políticas públicas examinadas operam, portanto, num regime seletivo: ao passo que reconhecem determinadas vidas como passíveis de cuidado e reconstrução, invisibilizam outras devido à ausência de documentos, de registros em cadastros ou de residência em territorialidades formalizadas. Em contextos de emergência climática, essas respostas conjunturais expressam um modo de governo da vida precária.

Além disso, a ausência de mecanismos que valorizem a perspectiva dos grupos mais vulneráveis na formulação e execução das políticas públicas pode resultar em intervenções que não se alinham plenamente às necessidades e realidades locais, e que tampouco contemplam as estratégias de sobrevivência e as redes de solidariedade existentes. Isso compromete a legitimidade e a eficácia das ações de reconstrução, além de desconsiderar o potencial político dos afetados, que acabam sendo projetados apenas como vítimas sem agência (Valêncio *et al.*, 2009). Nesse aspecto, a pesquisa identificou apenas uma instância de participação social dentre as políticas públicas analisadas: o Comitê Gestor das Ações Governamentais, presidido pela Secretaria da Casa Civil. Para a sua composição, foram convidadas entidades não governamentais, sobretudo associações empresariais, de categorias profissionais e clubes como o Lions e o Rotary. Não estava prevista a participação da população em situação de rua e das comunidades quilombola e indígena. Em contrapartida, inúmeras iniciativas demonstraram a capacidade de agência e de mobilização dos movimentos populares na construção de uma rede de solidariedade e de acolhimento, que foi imprescindível à mitigação dos terríveis efeitos do desastre sobre as pessoas afetadas.

Outras características destacadas foram a temporalidade restrita e a fraca integração intersetorial das respostas governamentais. Nesse sentido, as estratégias adotadas, embora possam ter mitigado privações imediatas, desconsideram as causas estruturais da vulnerabilidade ambiental, perpetuando, em certa medida, um ciclo de dependência de auxílios pontuais.

Frente às normatividades aqui analisadas, as quais reforçam a exclusão, a seletividade e a invisibilidade de grupos historicamente marginalizados, aponta-se a urgência da construção de uma governança de crise orientada por princípios de justiça social e climática que incorpore a participação política dos diretamente atingidos pelos, cada vez mais frequentes, desastres socioambientais.

## Referências

Acosta, Cláudia. (Coord.), Kovalczuk, A., Gómez Mateus, D. P., & Figueira, F. de A. (2025). Respostas para a habitação em contexto pós-desastre: O caso do Rio Grande do Sul. *FGV cidades*. https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/d9a323db-fc1d-4ee8-b1bd-47798144bba4/content

Agamben, Giorgio. (2014). *O que é um dispositivo?* Argos.

Aguiar, Rafael B. de, Lima, Luciana L., & Lui, Lizandro. (2022). Políticas municipais de economia criativa: desenho e promoção de desenvolvimento. *Brazilian Creative Industries Journal, 2*(2), 246-277. https://doi.org/10.25112/bcij.v2i2.3014

Alexander, David. (2011). Modelos de vulnerabilidade a desastres. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (93), 9-20. https://doi.org/10.4000/rccs.113

ATBr – Amigos da Terra Brasil. (2025, 22 maio). *Um ano da enchente no Rio Grande do Sul: o que é memória para alguns, para muitos ainda é realidade*. Brasil de Fato. Recuperado de: https://www.brasildefato.com.br/colunista/amigos-da-terra-brasil/2025/05/22/um-ano-da-enchente-no-rio-grande-do-sul-o-que-e-memoria-para-alguns-para-muitos-ainda-e-realidade/

Bali, Azad Singh, & Ramesh, Michael. (2018). Policy capacity: a design perspective. *In* M. Howlett & I. Mukherjee (org.), *Routledge handbook of policy design* (pp. 331-344). Routledge.

Brasil. (2024a). *Medida Provisória nº 1.219, de 15 de maio de 2024. Institui Apoio Financeiro destinado às famílias desalojadas ou desabrigadas nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul com estado de calamidade pública ou situação de emergência reconhecida pelo Poder Executivo federal*. Base Legislação da Presidência da República - Medida Provisória nº 1.219 de 15 de maio de 2024

Brasil. (2024b). *Decreto nº 12.016, de 7 de maio de 2024. Altera o Decreto nº 5.113, de 22 de junho de 2004, que regulamenta o art. 20, inciso XVI, da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e dispensa o intervalo mínimo para novo saque do FGTS na hipótese da situação de calamidade pública reconhecida pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional em Municípios do Estado do Rio Grande do Sul no mês de maio de 2024.* https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D12169.htm

Brasil. (2022). Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022: regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Decreto nº 11.016/2022). *Diário Oficial da União*. https://legis.senado.leg.br/norma/35622985

Brasil. (1990). *Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990: Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e dá outras providências*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8036consol.htm

Butler, Judith. (2023). *Vidas precárias: poderes do luto e da violência*. Belo Horizonte: Autêntica.

Butler, Judith. (2022). *Que mundo é esse? uma fenomenologia pandêmica*. Belo Horizonte: Autêntica.

Butler, Judith. (2015). *Quadros de Guerra: quando a vida é passível de luto?* Rio de Janeiro: Civilização brasileira.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, & Banco Mundial. (2024). *Avaliação dos efeitos e impactos das inundações no Rio Grande do Sul. Governo Federal do Brasil*. AvaliaodosefeitoseimpactosdasinundaesnoRioGrandedoSulNov2024.pdf

Chaparini, Matheus. (2025, 1º maio). *Um ano depois, como estão as ocupações surgidas durante a enchente: três das quatro ocupações seguem ativas no centro da cidade; famílias removidas de prédio público conquistaram terreno*. Correio do Povo. https://www.correiodopovo.com.br/enchente/um-ano-depois-como-est%C3%A3o-as-ocupa%C3%A7%C3%B5es-surgidas-durante-a-enchente-1.1604141

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. (2025). *Impactos das enchentes no Rio Grande do Sul: observações e recomendações para a garantia dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais* [Relatório da visita de trabalho da REDESCA ao Brasil, adotado em 31 de março de 2025]. Organização dos Estados Americanos; Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/2025/INFORME_REDESCA_BRASIL_PT.pdf

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. (2024, 9 de maio). *Arquidiocese de Porto Alegre mobiliza uma rede de solidariedade para mitigar os efeitos das enchentes*. https://www.cnbb.org.br/arquidiocese-de-porto-alegre-mobiliza-uma-rede-de-solidariedade-para-mitigar-os-efeitos-das-enchentes/

Das, Veena, & Poole, Deborah. (2004). State and its margins. *In* V. Das & D. Poole (org.), *Anthropology in the Margins of the State* (pp. 3-33). School of American Research Press.

Defesa Civil – Rio Grande do Sul. (2024). *Defesa Civil atualiza balanço das enchentes no RS-10/6-9h*. https://www.defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-10-6-9h-6671eb9e34066-6679e4a1759fd

Di Giovanni, Geraldo, & Nogueira, Marco Aurélio (org.). (2015). *Dicionário de políticas públicas*. UNESP/Fundap.

EMATER/RS-Ascar – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul. (2024). Relatório de impactos nas comunidades quilombolas assessoradas pela Emater ocasionados pelo desastre socioclimático de abril de 2024. Secretaria de Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul. https://www.sdr.rs.gov.br/upload/arquivos/202406/14180334-14-06-get-relatorio-perdas-quilombolas-maio-2024.pdf

Foucault, Michel. (1999). *Em defesa da sociedade*. Martins Fontes.

Foucault, Michel. (1979). *Microfísica do poder*. Graal.

Fróis, Camila, & Reinholz, Fabiana. (2025, 2 maio). *Enchentes RS – A solidariedade da classe trabalhadora às famílias atingidas segue viva: apoio dos movimentos populares aos atingidos inclui acolhimento, doações de alimentos e sementes, articulação e incidência política*. Brasil de Fato. https://mab.org.br/2025/05/02/enchentes-rs-a-solidariedade-da-classe-trabalhadora-as-familias-atingidas-segue-viva/

G1 RS. (2024, 28 maio). *Prefeitura de Porto Alegre ainda não enviou dados de atingidos pelas cheias, e famílias não conseguem se cadastrar no Auxílio Reconstrução*. G1. https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/28/auxilio-reconstrucao-familias-de-porto-alegre-nao-receberam-beneficio-porque-prefeitura-nao-informou-dados-de-atingidos-por-enchente-diz-ministerio.ghtml

Gantus-Oliveira, Talita. (2024). Vulnerabilidade de gênero e raça e os desastres socionaturais. *Revista Estudos Feministas, 32*(1). https://doi.org/10.1590/1806-9584-2024v32n192823

Gilbert, Claude. (1998). Studying disaster: changes in the main conceptual tools. *In* E. L. Quarantelli (org.), *What is a disaster? Perspectives on the question* (pp.11- 18). Routledge.

Grin, Eduardo Jose, Demarco, Diogo Joel, & Abrucio, Fernando Luiz. (2021). Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In* E. Grin *et al.* (org.), *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro* (pp. 42-85). UFRGS/CEGOV.

Ingram, Helen, Schneider, Anne, & Deleon, Peter. (2007). Social construction and policy design. In. P. Sabatier (org), *Theories of the policy process* (2 ed., pp. 93-129). Westview Press.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023). *Censo Demográfico 2022: população residente por cor ou raça – Porto Alegre (RS)*. IBGE. https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9514

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022). Indicadores – Panorama do Censo 2022. IBGE. https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=BR

IACOREQ – Instituto de Assessoria às Comunidades Remanescentes de Quilombos. (2024). *Levantamento parcial das comunidades quilombolas atingidas pelas enchentes no Rio Grande do Sul*. GITQ/RS – Grupo Interinstitucional de Trabalho Quilombola.

Magalhães, Alexandre. (2020). As periferias na pandemia: explicitação da política de precarização e de exposição à morte. *Tessituras: Revista de Antropologia e Arqueologia, 8*(1), 79-85.

Magalhães Filho, Fernando J. C., Mendes, Alesi T., Santos, Gesmar R. dos, Benetti, Antônio D., & Dornelles, Fernando. (2024). Enchentes e inundações no Rio Grande do Sul em 2024: impactos e desafios para a gestão integrada de políticas públicas no saneamento básico. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, (33), 5-6. https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/574f4626-eaa2-4554-87ce-eea1c2dc36d7

Mattedi, Marcos. (2017). Dilemas e perspectivas da abordagem sociológica dos desastres naturais. *Tempo Social, 29*(3), 261-285.

Ministério da Igualdade Racial. (2024). *Governo Federal entrega cestas básicas a comunidades Quilombolas no Rio Grande do Sul*. Gov.br Igualdade Racial. https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2_of_noticias/governo-federal-entrega-cestas-basicas-a-comunidades-quilombolas-no-rio-grande-do-sul

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. (2024, 14 maio). *MST realiza ações para mitigar situação de famílias atingidas pela enchente no RS: confira as principais ações de solidariedade do MST no estado, como as cozinhas solidárias, resgate de desabrigados, doações de materiais e assistência médica*. https://mst.org.br/2024/05/14/mst-realiza-acoes-para-mitigar-situacao-de-familias-atingidas-pela-enchente-no-rs/

Observatório das Metrópoles – Núcleo Porto Alegre. (2024). *Núcleo Porto Alegre analisa os impactos das enchentes na população pobre e negra do Rio Grande do Sul* [Boletim nº 835]. https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/nucleo-porto-alegre-analisa-os-impactos-das-enchentes-na-populacao-pobre-e-negra-do-rio-grande-do-sul/

Olegário, Micael. (2024, 26 ago.). *Um quilombo luta para se reerguer*. Outras Palavras. https://outraspalavras.net/terraeantropoceno/reportagem-um-quilombo-luta-para-se-reerguer/

Pajolla, Murilo. (2024, 24 maio). *Cozinhas solidárias já produziram 50 mil refeições com alimentos da Reforma Agrária Popular no RS: conheça os caminhos da comida saudável que o MST distribui para os atingidos pelas enchentes*. Brasil de Fato. https://www.brasildefato.com.br/2024/05/24/cozinhas-solidarias-ja-produziram-50-mil-refeicoes-com-alimentos-da-reforma-agraria-popular-no-rs/

Papi, Luciana P., Dias, Gianna V. R. S., & Santos, Gislaine T. dos. (2021). Crise pandêmica e a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social na Região Metropolitana de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, 6*(3), 127-152. https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.60427

Porto Alegre. (2024). *População socialmente vulnerável (Cadastradas no CAD Único) – Painel de eventos climáticos extremos RS* [Painel interativo]. ArcGIS Dashboards. https://painelrs.maps.arcgis.com/apps/dashboards/a1a45d02336c4b74a2a6b71cbf6cb507

Porto, Philippe S. S., & Porto, Marcelo F. S. (2015). Desastres, crise e justiça ambiental: reflexões a partir do contexto brasileiro. *O Social em Questão, 18*(33), 153-176.

Reinholz, Fabiana, & Leão, Jorge. (2024, 1 jun.). *Ocupação Rexistência renasce no centro de Porto Alegre para abrigar famílias desabrigadas: organizado pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia, prédio foi ocupado pela primeira vez em setembro de 2023*. Brasil de Fato. https://www.brasildefato.com.br/2024/06/01/ocupacao-rexistencia-renasce-no-centro-de-porto-alegre-para-abrigar-familias-desabrigadas/

Rio Grande do Sul. (2024a). *Mapa Único (MUPRS). Instrumento do Plano Rio Grande*. https://mup.rs.gov.br/

Rio Grande do Sul. (2024b). *Lei n.º 16.134, de 24 de maio de 2024. Institui o Plano Rio Grande, programa de reconstrução, adaptação e resiliência climática (FUNRIGS).* https://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/202407/30144508-decreto-n-57-647-de-3-de-junho-de-2024-regulamenta-o-plano-rio-grande-prog-reconstr-adapt-resiliencia-clima-estado.pdf

Rio Grande do Sul. (2024c). *Decreto n.º 57.647, de 3 de junho de 2024. Regulamenta o Plano Rio Grande, institui Comitê Gestor, Conselho e Comitê Científico de Adaptação e Resiliência (FUNRIGS)*. https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=1004447

Rio Grande do Sul. (2024d). *Lei n.º 16.136, de 3 de junho de 2024. Altera a Lei n.º 15.934, de 1º de janeiro de 2023, que dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, entre outras providências.* https://diariooficial.rs.gov.br/materia?id=1002441

Rio Grande do Sul. (2024e). *Decreto n.º 57.601, de 4 de maio de 2024. Institui o Comitê Gestor para distribuição das doações às vítimas da calamidade pública decorrente de chuvas intensas.* https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/Arquivos/DEC%2057.601.pdf

Rio Grande do Sul. (2024f). *Decreto nº 57.607, de 9 de maio de 2024. Cria o Programa Volta por Cima Maio de 2024, e institui auxílio financeiro destinado à população vítima das contingências decorrentes das chuvas intensas e enchentes.* https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=999381

Rio Grande Do Sul. (2024g). *Decisão nº 2/2024 Definições aprovadas pelo Comitê Gestor para distribuição dos recursos da campanha SOS Rio Grande do Sul.* https://sosenchentes.rs.gov.br/upload/arquivos/202408/12171916-decisao-02-24-26jun24.pdf

Rio Grande do Sul. (2024h). Lei n.º 16.138, de 7 de junho de 2024. Dispõe sobre a Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) e institui programas habitacionais. Recuperado de: https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=1005729

Rio Grande do Sul. (2024i). Resolução CIB/RS Nº 004 de 27 de maio de 2024. Pactuação do repasse fundo a fundo do cofinanciamento estadual extraordinário destinado ao Aluguel Social e à Estadia Solidária. *Diário Oficial do Estado do RS*. Resolução - Secretaria de Desenvolvimento Social - Assessoria Técnica - Publicação no Diário Oficial do Rio Grande do Sul

Rio Grande do Sul. (2024j). Decreto n° 57.778 de 4 setembro de 2024. Institui o Programa de Gestão de Imóveis Públicos Estaduais para Habitação de Interesse Social - PGIPEHIS, no âmbito da Política Estadual de Interesse Social - PEHIS. *Diário Oficial do Estado do RS*. https://diariooficial.rs.gov.br/materia?id=1142213

Rio Grande do Sul. (2024k). Decreto nº 57.818, de 3 de outubro de 2024. Institui o Programa MEI RS Calamidades, integrante do Plano Rio Grande, Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul instituído pela Lei nº 16.134, 24 de maio de 2024. *Diário Oficial do Estado do RS*. https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=1152388

Rio Grande do Sul. (2023). Lei Ordinária nº 15977, de 12 de julho de 2023. Institui auxílio para situações de calamidade ou emergência destinado à população do Estado do Rio Grande do Sul vítima das contingências decorrentes de eventos climáticos. *Diário Oficial do Estado do RS*. https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=879767

Rio Grande do Sul. (2008). *Lei nº 13.017, de 24 de julho de 2008. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS), o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS) e o Conselho Gestor do FEHIS.* https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/replegiscomp/Lei%20n%C2%BA%2013.017.pdf

Rio Grande do Sul. (1989). *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Promulgada em 3 de outubro de 1989; com emenda constitucional n.º 85/2023.* https://www.al.rn.leg.br/documentos/Constituicao_Estadual_versao_final_2023.pdf

Rodrigues, Alex. (2024, 16 maio). *Chuvas agravam situação da população de rua em Porto Alegre.* Agência Brasil. Recuperado de: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-05/chuvas-agravam-situacao-da-populacao-de-rua-em-porto-alegre

Sadi, Andréia, Moreira, Matheus. (2024, 17 maio). *'O poder público não tem estrutura para atender todas as pontas', diz Leite sobre reclamação de quilombolas desassistidos*. G1. https://g1.globo.com/politica/blog/andreia-sadi/post/2024/05/17/entrevista-eduardo-leite-rs.ghtml

Schabbach, Letícia M., Ramos, Marília P., Cunha, Lucas de L. & Marx, Vanessa. (2024). As enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul e a capacidade de resposta dos municípios. *Redes, 29*(1). https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/19566

Schuch, Patrice. (2015) A legibilidade como gestão e inscrição política de populações: notas etnográficas sobre a política para pessoas em situação de rua no Brasil. *In* C. Fonseca & H. Machado (org.), *Ciência, identificação e tecnologias de governo* (pp. 121-145). UFRGS.

Scott, James. (1998). *Seeing like a State: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.

SEDES-RS – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social do Rio Grande do Sul. (2024a). Instrução Normativa SEDES nº 5 de 18 novembro de 2024. Regulamenta o repasse do cofinanciamento estadual extraordinário de Benefício Eventual nas modalidades Aluguel Social e Estadia Solidária complementar, pelo período de 6 meses. https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=469130

SEDES-RS – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social do Rio Grande do Sul (2024b). Portaria nº 056 de 7 de junho de 2024. Regulamenta o repasse fundo a fundo do cofinanciamento estadual extraordinário de Benefício Eventual modalidades Aluguel Social e Estadia Solidária. Diário Oficial do Estado do RS. Portaria - Secretaria de Desenvolvimento Social - Publicação no Diário Oficial do Rio Grande do Sul

Sousa, Maria M. de, & Almeida, Francisco Alberto S. de. (2024). Desigualdade ambiental: uma contribuição foucaultiana da conexão entre justiça climática e eventos climáticos extremos no Brasil. Revista FT, 28(31). https://doi.org/10.5281/zenodo.10800201

Trindade, Pedro. (2025, 24 jun.). *Município do RS que teve 90% do território inundado nas enchentes de 2024 volta a alagar*. G1. https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2025/06/24/municipio-do-rs-que-teve-90percent-do-territorio-inundado-nas-enchentes-volta-a-registrar-alagamentos.ghtml

Valêncio, N. et al (2009). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. Rima.

Recebido: 4 ago. 2025.
Aceito: 6 dez. 2025.

Licenciado sob uma Licença Creative Commons Attribution 4.0