

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - *CAMPUS* CHAPECÓ
CURSO DE LICENCIATURA EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ISABELLE PIAIA

ÁGUAS DE MAIO:
A CAPACIDADE ESTATAL PORTO-ALEGRENSE SOB AS ÁGUAS DE 2024

CHAPECÓ
2025

ISABELLE PIAIA

ÁGUAS DE MAIO:

A CAPACIDADE ESTATAL PORTO-ALEGRENSE SOB AS ÁGUAS DE 2024

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Licenciatura em Ciências Sociais da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito para obtenção do título de Licenciada em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo da Silveira Ev

CHAPECÓ

2025

Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Piaia, Isabelle

ÁGUAS DE MAIO: A CAPACIDADE ESTATAL PORTO-ALEGRENSE
SOB AS ÁGUAS DE 2024 / Isabelle Piaia. -- 2025.
105 f.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo da Silveira Ev

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) -
Universidade Federal da Fronteira Sul, Curso de
Licenciatura em Ciências Sociais, Chapecó, SC, 2025.

1. Porto Alegre. 2. Enchentes de Maio de 2024. 3.
Capacidade Estatal. I. Ev, Leonardo da Silveira, orient.
II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.

ISABELLE PIAIA

ÁGUAS DE MAIO:
A CAPACIDADE ESTATAL PORTO-ALEGRENSE SOB AS ÁGUAS DE 2024

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Licenciatura em Ciências Sociais da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito para obtenção do título de Licenciada em Ciências Sociais.

Este trabalho foi defendido e aprovado pela banca em 17/07/2025.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **LEONARDO DA SILVEIRA EV**
Data: 05/08/2025 10:37:07-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Leonardo da Silveira Ev -
Orientador

Documento assinado digitalmente
 **ALEXANDRE MAURICIO MATIELLO**
Data: 12/08/2025 10:11:46-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Alexandre Maurício Matiello - UFFS
Avaliador

Documento assinado digitalmente
 **VALDETE BONI**
Data: 18/08/2025 10:25:18-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Dr.^a Valdete Boni – UFFS
Avaliador

Dedico este trabalho a quem viveu a
indignação de ver a própria memória
fazer morada debaixo d'água.

AGRADECIMENTOS

Agradecer. No latim *gratus*, o mesmo que etimologicamente gera a ideia de gratidão, apresenta a ideia de algo (ou alguém) que agrada ou reconhece um agrado. Nesse sentido, venho aqui me dirigir a todos, de modo visível ou silencioso, que me agradam, na esperança de que reconheçam o agrado que em vós deságua. Assim, aqui marca-se em palavras a grafia do meu afeto. Obrigada, todos sabem quem são. Saúdo também, a todos que dispuseram de seu tempo para observar as palavras aqui dispostas. Todas elas carregam um pouco de mim.

Agradeço a todos que esperaram pacientemente enquanto cada palavra dessa pesquisa me tirava de vós. À minha companheira dessa vida, obrigada pela oportunidade de conjugar o verbo amar. À minha melhor amiga, por acompanhar cada passo dolorido dessa jornada. Ao meu melhor amigo, pelo apoio maior do que o mundo e por permitir que essa pesquisa tirasse do tempo que tínhamos por perto. Aos meus avós, pelas histórias em cadeiras de abrir na frente de casa e pela presença, mesmo na falta de concordância entre nós. A aquele que me viu crescer, por acreditar em mim mais do que eu acredito em mim mesma. Amo vocês mais do que o mundo sabe que é possível manifestar amor.

Ao meu orientador, que mesmo livre das responsabilidades institucionais não desistiu da minha pesquisa. Obrigada por aceitar e abrigar as minhas ideias desde o momento onde elas vieram ao mundo, me mostrando que a narrativa tem fim e isso faz parte do processo. Em meio àqueles que me apresentaram o valor de uma docência que cultiva mundos que ainda não existem, agradeço ao Instituto Federal Farroupilha e a Universidade Federal da Fronteira Sul. E, no âmbito dessas instituições, à todos os docentes, discentes, técnicos, servidores e servidoras que me apresentaram espaços públicos de formação, trabalho e morada.

Agradeço à todos os espaços nessa vida que me tornaram professora. E, entre os espaços coloridos e barulhentos da educação, oriento meu agradecimento à cada pequeno e grande aluno que passou pelas minhas salas de aula, que esteve comigo, antes, durante e depois dessa pesquisa. Vocês alimentam em mim a previsão de um futuro que transcende os limites das previsões traçadas hoje. E, para mim, para tudo que vi e vivi durante esse ano e mais um pouco de pesquisa: da memória ninguém apaga. Obrigada pelas experiências que me proporcionaram a presença da dor, da beleza e do amor.

Agradeço por fim àqueles, humanos ou não, que generosamente, aceitaram, partilhar um pouco de si comigo. É através de encontros e desencontros com as subjetividades alheias que viver se faz possível. Vocês me admiram e inquietam - e busco em vocês o fundamento

para imaginar o futuro. E se Socorro Acioli diz que estar vivo é ser palavra na boca de alguém, saibam que ao depender de mim, vocês seguirão vivendo pelo tempo que eu estiver.

“Revivo onde pensei que estava morta.”
(Azam, Geneviève. 2020, p. 139)

RESUMO

O desastre climático que resultou na maior enchente já registrada em Porto Alegre, no primeiro semestre do ano de 2024 revelou profundas correntezas e ausências. Este trabalho parte de ruínas e rastros que fundamentam uma análise da capacidade estatal administrativa da administração municipal da capital do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Realizada através da perspectiva da incidência do desastre climático que levou à enchente de abril e maio de 2024. Para dar conta de tal objetivo, foram mapeadas as ações políticas tomadas pelo poder executivo municipal nos momentos prévios à enchente de 2024 e as respostas emergências durante o evento climático. Assim como, uma revisão das mudanças políticas e estruturais no município, ocorridas em decorrência de cinco grandes enchentes em sua história: 1941, 1967, 2015, setembro de 2023 e novembro de 2023. Realizadas através de uma análise documental em dados históricos, relatórios oficiais do poder público e notícias jornalísticas. Dados que, ao serem analisados sob as luzes do conceito de capacidade estatal administrativa, demonstraram falhas e omissões na gestão pública que potencializaram os efeitos da crise climática. Assim, relevam os impactos sociais, políticos e ambientais da administração pública marcada pelo avanço do neoliberalismo e o desrespeito aos alertas ambientais. Promovendo debates sobre a vulnerabilidade urbana, ocupação dos espaços naturais, memória e poder político.

Palavras-chave: Porto Alegre; Enchentes de Maio de 2024; Capacidade Estatal;

ABSTRACT

The climate disaster that resulted in the largest flood ever recorded in Porto Alegre, in the first half of 2024, revealed profound undercurrents and absences. The present monograph emerges from ruins and remnants, serving as the foundation for an analysis of the administrative state capacity of the municipal government of the capital of the state of Rio Grande do Sul, Porto Alegre. The analysis is conducted through the lens of the disaster that led to the April and May 2024 flood. To achieve this objective, a mapping of the political actions taken by the municipal executive power in the moments preceding the 2024 flood, as well as the emergency responses during the climatic event, was conducted. Additionally, a review was carried out of the political and structural changes in the municipality resulting from five major floods in its history: 1941, 1967, 2015, September 2023, and November 2023. This study was conducted through document analysis of historical data, official government reports, and journalistic sources. When examined through the framework of administrative state capacity, the data revealed failures and omissions in public management that amplified the effects of the climate crisis. Thus, it exposes the social, political, and environmental impacts of a public administration marked by the advance of neoliberalism and disregard for environmental warnings, fostering debates on urban vulnerability, occupation of natural spaces, memory, and political power.

Keywords: Porto Alegre; Brazil Floods 2024; State Capacity;

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa do estado do Rio Grande do Sul com indicação da capital.....	17
Figura 2 - Porto Alegre em 1941.....	18
Figura 3 - Sistema de Contenção às Cheias da cidade de Porto Alegre.....	19
Figura 4 - Av. Júlio de Castilhos - Centro Histórico de Porto Alegre.....	20
Figura 5 - Composição Política da XVIII Legislatura da Câmara Municipal de Porto Alegre.....	25
Figura 6 - Mapa das cidades afetadas.....	30
Figura 7 - Centro Histórico de Porto Alegre - 15/05/2024.....	31
Figura 8 - Ecossistema de relações do Prefeito Sebastião Melo.....	39
Figura 9 - Princípios da OCDE para a Governança da Água.....	54
Figura 10 - Paralelos Históricos de Enchentes em Porto Alegre.....	62
Figura 11 - Simulação da Cheia de 1941.....	64
Figura 12 - Simulação da Cheia de 1967.....	65
Figura 13 - Mapeamento da capacidade estatal administrativa de Porto Alegre.....	87
Figura 14 - Composição Política da XVII Legislatura da Câmara Municipal de Porto Alegre.....	90
Figura 15 - Mapeamento de Cargos e Vagas - DMAE (2017-2025).....	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLA

ABES-RS Grande do Sul	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - Seção Rio
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Casan	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CBH	Comitês de Bacia Hidrográfica
CDC	Coordenação da Defesa Civil
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CEEE Equatorial	CEEE Grupo Equatorial Energia.
CMDUA	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental
CMG	Controladoria Geral do Município
CMPA	Câmara Municipal de Porto Alegre
Copae	Comissão Permanente de Acompanhamento
Copasa	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
COMAM	Conselho de Meio Ambiente
COPAE	Comissão Permanente de Atuação em Emergências
Cores-DMAE	Sindicato dos Municipários de Porto Alegre
COVID-19	SARS-CoV-2
CPR	Comitê Permanente de Resiliência
CREA-RS Grande do Sul	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio
DC	Democracia Cristã
DCPA	Instituindo a Defesa Civil de Porto Alegre
DEP	Departamento de Esgotos Pluviais
DMAE	Departamento Municipal de Água e Esgoto
DOE	Diário Oficial do Estado
EBAP	Estação de Bombeamento de Águas Pluviais
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
GP	Gabinete do Prefeito
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INMET	Instituto Nacional de Meteorologia

IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto sobre Serviços
LCM	Lei Complementar Municipal
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
NOVO	Partido Novo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONI	Índice Oceânico Niño
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDDUA	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
POA	Porto Alegre
PODE	Podemos
PP	Partido Progressistas
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RS	Rio Grande do Sul
Sabesp	Companhia de Saneamento Básico de São Paulo
Sanepar	Companhia de Saneamento do Paraná
SECOVI-RS	Sindicato Intermunicipal das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e dos Condomínios Residenciais e Comerciais no Estado do Rio Grande do Sul
Separ	Secretaria de Parcerias e Concessões
Simpa	Sindicato dos Municípios de Porto Alegre

SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SMAMUS	Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade
Smim	Secretaria Municipal de Infraestrutura Mobilidade
SMSeg	Secretaria Municipal de Segurança
Smsurb	Secretaria Municipal de Serviços Urbanos
SMTc	Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria
Sulgás	Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul
TCE-RS	Tribunal de Contas do Estado
TCL	Cobrança de Coleta, Transporte e Destinação Final do Lixo
TJ-RS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1	PONTO DE PARTIDA.....	16
2	CAPÍTULO 1: ÁGUAS DE MAIO.....	17
2.1	INTRODUÇÃO.....	18
2.2	O CASO DA CAPITAL.....	24
3	CAPÍTULO 2: O EIXO QUE NOS GUIA.....	37
3.1	AS FORMAS MODERNAS DE ORGANIZAÇÃO COLETIVA E A EXPLORAÇÃO DA NATUREZA.....	37
3.2	ESTADO, CAPITALISMO MODERNO E NEOLIBERALISMO.....	42
3.3	A CAPACIDADE ESTATAL COMO CONCEITO AGLUTINADOR E MEDIADOR.....	48
3.3.1	A MOBILIZAÇÃO DA CAPACIDADE ESTATAL.....	51
4	CAPÍTULO 3: LÁ ONDE A ÁGUA É VIZINHA.....	55
4.1	A GOVERNANÇA DAS ÁGUAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS.....	55
4.2	GESTÃO E PLANEJAMENTO AMBIENTAL EM PORTO ALEGRE	57
4.3	PORTO ALEGRE SOBRE AS ÁGUAS.....	63
4.3.1	A ENCHENTE DE 1941.....	64
4.3.2	A ENCHENTE DE 1967.....	66
4.3.3	A ENCHENTE DE 2015.....	68
4.3.4	AS ENCHENTES DE 2023.....	74
4.4.5	A ENCHENTE DE 2024.....	79
5.	CAPÍTULO 4: CAPACIDADE ESTATAL ADMINISTRATIVA E DESASTRES CLIMÁTICOS.....	87
5.1	A CAPACIDADE ESTATAL ADMINISTRATIVA PORTO ALEGRENSE.....	87
5.2	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	98
6.	REFERENCIAL TEÓRICO	101

1. PONTO DE PARTIDA

“Rios da memória, rios voadores,
que mergulham, que transpiram e fazem chuva.”
Ailton Krenak, Futuro Ancestral.

Como nós (enquanto seres humanos) pegamos momentos de perdas realmente inimagináveis para construir alguma coisa? O questionamento que nos guia aqui é da jornalista Sarah Jaffe, em entrevista à revista estadunidense *The Baffler*.¹ Na versão anglosaxã original, a norte americana questiona “*How do we take these moments of really unfathomable loss to build something?*”. Ao tratar das crises políticas, econômicas, sociais e ambientais contemporâneas, a autora discorre sobre os efeitos e as consequências das ações individuais e coletivas em momentos de desastre.

Na ocasião da entrevista, a jornalista trata de compartilhar o panorama que a leva à escrita da obra “*Grief and Revolution in a world of fire: From the Ashes*”, no português, Luto e Revolução em um mundo de fogo (ou pegando fogo): Vem das cinzas”. Nessa obra, Jeffe enfatiza a importância das organizações comunitárias, da ajuda mútua e do cuidado entre a população civil. Detalha diferentes contextos daquilo que classifica como abandono organizado pelo Estado, ao tratar de eventos do passado recente como: o furacão Katrina, a pandemia de COVID-19, as manifestações do movimento *Black Lives Matter* após a morte do afro-americano George Floyd e o Genocídio Palestino em Gaza.

É através disso que a autora detalha um cenário de catarse coletiva diante de eventos extraordinários na história da humanidade, contando com a presença constante das ações estatais como agentes indispensáveis nesses processos, sejam eles positivos ou negativos. A principal tese de Jeffe, ao final da entrevista, vem ao encontro dos postulados do filósofo, escritor, ambientalista e jornalista originário Ailton Krenak sobre a movência humana. Ele trata da nossa capacidade de mudar de rumo - pessoal, coletivo e social - em um movimento assim como o da água. À cada ruptura da ordem natural de todas as coisas, o desprendimento da realidade cotidiana, por mais dolorosa que esse seja, nos permite uma mudança de rota que coloca a humanidade cada vez mais próxima de um estágio onde estará mais preparada para um vida de respeito mútuo com todas as esferas do mundo natural.

¹ A entrevista, que leva o título “*Fighting Like Hell: A conversation with Sarah Jaffe*”, em tradução nossa, “Lutando como o Inferno: Uma conversa com Sarah Jaffe”, foi publicada em 11 de Setembro de 2024. Foi realizada e redigida pela historiadora Hannah Proctor e publicada pela revista online *The Baffler*. Sendo este um canal de comunicação de viés político alinhado com as ideias da esquerda-radical, destinado a publicação de análises culturais, contos, poemas e arte.

Iniciamos o processo da presente pesquisa à luz de tal disposição, considerando complexo e cruel que seja necessário novamente colocar palavras no papel para descrever uma tragédia - dessa forma entender como, quando, onde, porquê tal dinâmica se tornou parte da história social da humanidade. É no percurso de compreensão dessas inter-relações de causa e efeito que surgem os questionamentos destinados à aquilo que poderia-ter-sido. Ao descrever tais questionamentos, fazemos o uso do que na gramática da Língua Portuguesa expressa-se por meio dos condicionais perfeitos. Em termos semânticos, na dinâmica das construções condicionais faz-se o uso de uma combinação de duas orações. Elas aparecem ligadas entre si por um conector interfrásico, onde uma oração é responsável por apresentar o cenário hipotético e outra por formular uma resposta consequente em decorrência a esse cenário inicial, apesar de sua narrativa se mostrar irreal. Dessa forma, apresentam-se as formulações ligadas à ideia de que se um fato houvesse acontecido, ele apresentaria outro subsequente como consequência.

No plano factual, a aplicação dos condicionais nada mais é que a expressão gramatical daquilo que o senso comum compreende superficialmente como falta de controle sobre situações passadas, presentes e futuras. O pensamento do “E se...”. Assim como, desejo e insatisfação com as ações humanas tomadas em determinada situação. Em um cenário de hipóteses e indignação, prevemos no desenrolar da presente pesquisa, a exploração de fenômenos que vem à luz a partir das possibilidades e desafios individuais, coletivos e governamentais a serem tomados mediante cenários concebidos como fora do usual.

Considera-se, com rigor científico, as complexidades inerentes à análise de objetos de pesquisa contemporâneos, tais como desastres, conflitos políticos, movimentos de resistência, entre outras temáticas cujo entrelaçamento e influências diretas com os eventos da realidade imediata são inegáveis. Entretanto, salientamos a pertinência de direcionar o foco das análises de pesquisa para questões atuais. A investigação de um objeto “vivo”, por sua vez, apresenta-se como uma prática atual, dinâmica e de suma importância para o avanço do conhecimento. Nesse sentido, a pesquisa aqui proposta se insere no esforço de compreender um fenômeno extraordinário, que desnuda tipos de relações e dinâmicas de poder — tanto no âmbito estatal quanto social — que outrora não poderiam ser observados claramente.

2. CAPÍTULO 1: ÁGUAS DE MAIO

“É a noite, é a morte, é um laço, é o anzol
É peroba no campo, é o nó da madeira
Caingá candeia, é o matita-pereira
(...)
É a chuva chovendo, é conversa ribeira

2.1 INTRODUÇÃO

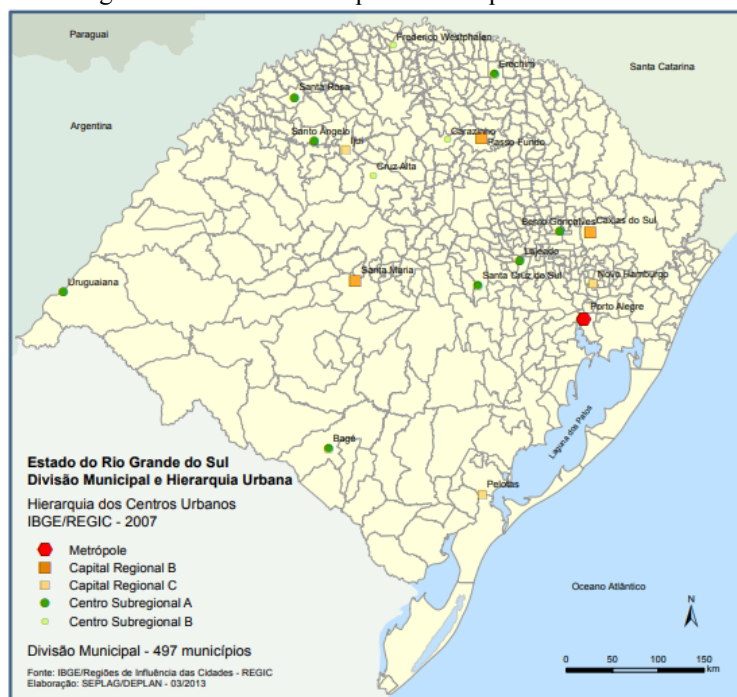
Tomando como norte orientador da presente narrativa, o ponto de partida surge para dar luz ao fenômeno aqui trabalhado, que toma forma e torna-se conhecido com a alcunha “Enchentes de Maio de 2024”. Apresentando-se como evento climático extremo, o aumento do índice pluvial no estado do Rio Grande do Sul, o mais meridional do Brasil, que ocasionou a partir do dia 27 de abril de 2024, uma onda de eventos de alagamentos, enchentes e deslizamentos que colocaram a população em estado de calamidade por mais de um mês.

Assim observamos que, no dia 21 de abril do ano de 2024, uma das principais redes de distribuição de informações climáticas das zonas austrais da América do Sul, a MetSul Meteorologia, alertou em sua previsão do tempo "sucessivos episódios de chuva no estado, com altos volumes em algumas áreas". A previsão era destinada ao estado do Rio Grande do Sul, governado por Eduardo Figueiredo Cavalheiro Leite (PSDB), e denominado por Oliven (2006) como “estado fora dos trópicos”. Trata-se do nono maior estado do Brasil, contando com uma área territorial de 281.707,151km². Tal previsão foi a primeira de muitos alertas climáticos destinados ao estado, uma prévia do desastre climático que viria a cercar o Rio Grande no final do mês de abril e durante o mês de maio do mesmo ano.

Quatro dias depois do primeiro alerta, em 25 de abril de 2024, a mesma entidade emite um alerta de risco de previsão de um cenário parecido com o verificado em 2023, quando a região metropolitana de Porto Alegre, a capital do estado, e do Vale do Rio dos Sinos enfrentaram enchentes em decorrência do alto índice pluvial.

Cabe ressaltar que, a cidade de Porto Alegre, governada por Sebastião de Araújo Melo do MDB, representada no círculo de cor vermelha na Figura 1, está localizada na região Centro- Leste do estado, e conta com 94 bairros e 16 ilhas localizadas no Delta do rio Jacuí que operam sob jurisdição do município. Segundo o último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2022, a cidade ocupa o posto de maior do estado, em termos populacionais, contando com 1.332.845 pessoas estabelecidas em sua extensão territorial. Trata-se de uma localidade cercada por corpos d'água, sendo o principal, o corpo hídrico Guaíba, classificado como rio e lago, localizado entre o Delta do Jacuí e a Lagoa dos Patos.

Figura 1 - Divisão Municipal e Hierarquia Urbana - RS.



Fonte: SEPLAG/DEPLAN, 2020.

O alerta reservado para 2024, que aludia ao passado recente -as enchentes vivenciadas pela região metropolitana no ano anterior - revela um cenário familiar à capital do estado - fortes chuvas, alagamentos e enchentes. Tal familiaridade pode ser atribuída à geografia e ao relevo da cidade de Porto Alegre e suas regiões vizinhas, que historicamente foram alvos da instabilidade climática e dos efeitos da gestão pública diante desses cenários. No caso específico da capital, observamos sua posição geográfica vulnerável a enchentes: a apenas três metros acima do nível mar e às margens do desaguadouro de uma bacia hidrográfica que corresponde a um terço do Rio Grande do Sul. Entretanto, essa disposição não é de atribuição única à capital. Ao observarmos o passado histórico do estado, constata-se que no Atlas Digital de Desastres no Brasil², base de dados oficial do país para esse tipo de informação, que o Rio Grande do Sul é o 2º estado brasileiro com maior incidência de desastres naturais.

Ainda de acordo com o Atlas Digital de Desastres no Brasil, durante os anos de 1991 e 2024, foram registrados no território gaúcho 2.992 desastres das categorias alagamentos, enxurradas, inundações e chuvas intensas. Somando um total de 8.69 milhões de pessoas afetadas. Entretanto, a história do estado revela que tais ocorrências podem ser vistas ainda

² Plataforma da Defesa Civil Nacional publicou em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o Atlas de Desastres no Brasil. Possibilita que os usuários visualizem os dados sobre desastres no Brasil de forma estruturada, em gráficos, tabelas ou em mapas, nos quais é possível observar os detalhes das ocorrências e danos associados a cada município. Disponível em: <https://atlasdigital.mdr.gov.br/>

mais cedo na linha do tempo. Até o ano de 2024, a enchente de 1941 enfrentada em Porto Alegre (Figura 2) era a maior da história do Rio Grande do Sul. Na época, registraram-se cheias no Guaíba somando 4,76 metros e cerca de 70 mil pessoas foram afetadas. Naquele evento, a somatória do índice pluvial foi de 619,4 mm, marcando a história e dinâmicas políticas e sociais do município e do estado como um todo.

Figura 2 - Porto Alegre em 1941.



Fonte: Acervo do Museu Joaquim Felizardo.

A partir da enchente de 1941, uma série de medidas de prevenção a enchentes foram estabelecidas no cotidiano sul-rio-grandense, mas somente três décadas depois que a principal medida de controle de enchentes da capital foi construída. Trata-se do Sistema de Proteção contra inundações de Porto Alegre (Figura 3), oficialmente concluído em 1974, com construção iniciada a partir de 1971 no contexto de grandes obras executadas pela Ditadura Civil-Militar, fato que gerou debates que perduram até os dias atuais. Conta com: 68 km de diques, internos e externos; 2.647 m de cortina de concreto (Muro da Mauá); 86 bombas e 20 estações de bombeamento com capacidade de bombear 170.000 litros de águas pluviais a cada segundo; e mais de 3.000km de rede de drenagem pluvial; (Goldenfum, 2024).

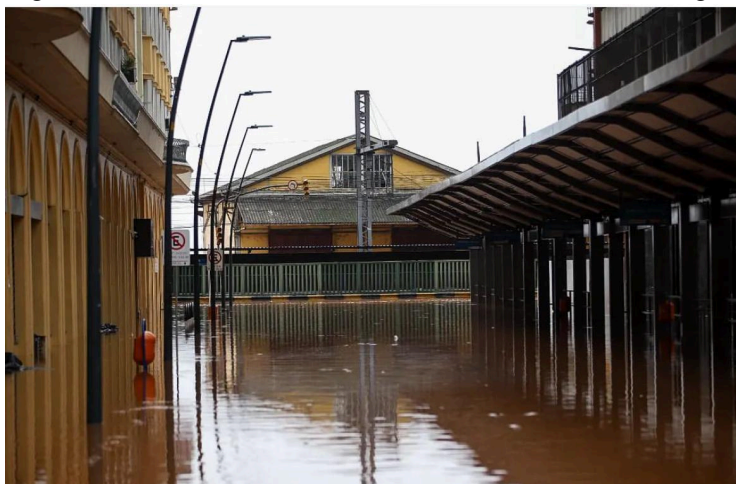
Figura 3 - Sistema de Contenção às Cheias da cidade de Porto Alegre.



Fonte: Adaptado pela autora de Roger Silva, 2024.

Uma das mais emblemáticas figuras do Sistema de Proteção construído nos anos 70 é o Muro da Mauá (figura 4). Levando o nome da avenida onde está localizado, construído no Cais do Porto, ligado ao Guaíba, faz parte da paisagem do Centro Histórico da cidade. Trata-se de um dique, com 2,65 km de extensão e 3 metros de altura acima do solo. Dentro do Sistema de Proteção de POA, o Muro da Mauá representa 4% da extensão dos diques, dispositivos que bloqueiam a água para evitar inundações, e possuem comportas que permitem o tráfego em tempo seco, mas devem ser fechadas antecipadamente durante cheias. A proteção foi estabelecida visando uma cota de água de até 6 m, levando como base as cheias da enchente de 1941 e uma margem extra de segurança.

Figura 4 - Av. Júlio de Castilhos - Centro Histórico de Porto Alegre³.



Fonte: Rede Brasil Sul de Televisão (RBS).

Além disso, o Sistema de Drenagem Pluvial Urbana capta as águas da chuva e as direciona para os cursos d'água, utilizando a gravidade. As águas das áreas acima de 6 m são levadas diretamente ao Guaíba por tubulações pressurizadas, sem bombeamento. Além disso, a cidade possui 23 casas de bombas que conectam os sistemas de proteção e drenagem, permitindo o escoamento das águas pluviais quando o Guaíba está em níveis mais altos. (Goldenfum, 2024). Entretanto, tais dispositivos projetados para a proteção da capital, necessitam de constante vistoria e manutenção; ao longo da história tiveram sua eficácia comprovada em diversos eventos, mas na atualidade mostram-se carentes de reparos intensos. Ainda em 24 de novembro de 2023, o professor adjunto do Instituto de Pesquisas Hidráulicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Fernando Dornelles, afirma em entrevista ao portal O Eco, que o sistema de proteção da capital, assim como sua cortina de concreto (como denomina o Muro da Mauá), são estruturas de proteção adequadas, porém carecem de manutenção regular. Afirmando ainda, que “Não é opinião, é fato, estamos vendo água passar por elas”.

Nesse mesmo momento, ainda em 2023, dados do Sistema de Informações e Análises sobre Impactos das Mudanças Climáticas (AdaptaBrasil MCTI), que foi instituído pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), revelam a baixa capacidade de atuação dos municípios gaúchos diante dos desastres naturais. Constatou-se na época que 41% das cidades do Rio Grande do Sul têm capacidade adaptativa para responder a possíveis desastres geo-hidrológicos – baixa ou muito baixa. Dados como esse são apoiados por denúncias como as do deputado estadual Matheus Gomes, do PSOL, que em entrevista à agência Pública,

³ À esquerda, o mercado público de Porto Alegre, à direita o Terminal de Ônibus Parobé, ao fundo o Muro da Mauá.

portal de jornalismo investigativo independente, “Não há uma cultura de prevenção no Rio Grande do Sul e esse é o debate que nós estamos fazendo novamente agora”. No momento de registro da reportagem, o deputado apresenta dados sobre projetos de zoneamento e de gestão de risco que estão parados desde 2017 no Estado. Aponta-se a falta de políticas e fiscalização pública como um dos principais agravantes para os danos causados nos segundo semestre do ano.

Entre 2023 e 2024, apesar dos indicativos e da experiência em primeira mão, o governo local não se mobilizou para a implantação de nenhuma política pública destinada às dimensões dos eventos climáticos. Em meio à emergência de 2024, o engenheiro Vicente Rauber, responsável pela gestão do sistema de proteção de POA, na década de 1990, afirma em entrevista ao portal de notícias G1 “Quando projetado, foi projetado para um tempo de recorrência de 100 anos. Portanto, ele é atual, ele é robusto, ele é eficiente e ele é fácil de manter e operar. Mas ele requer manutenção como qualquer outro equipamento”. Reafirmando que uma peça chave na ação contra enchentes na cidade falhava - a manutenção.

Desde 1941 não haviam sido registradas outras incidências de desastres de tamanha magnitude no município até o ano de 2024. Em quase um século de história, as ações de contenção a enchentes aplicadas pelas entidades governamentais após a enchente de 1941 passaram a ser vistas como obsoletas por parcelas da população. A falta de incidentes motivou até o passado recente, mobilizações para a retirada dos dispositivos de proteção implantados em Porto Alegre, entre outras razões levantadas, as intervenções paisagísticas e imobiliárias eram razões frequentes para tal. (Monte, et all. 2018). Já no ano de 2024, a falta de manutenção das comportas que compõem o sistema do dique do Muro Mauá e nos demais dispositivos do Sistema de Proteção, foram fatores agravantes à situação vivenciada pela capital gaúcha, quando seu principal recurso de proteção era uma obra construída 50 anos no passado e tinha seu objetivo de proteção severamente afetado por tal falta de manutenção.

Com o nível de água registrado na região central de POA, com 41 cm mais do que a marca atingida pela enchente histórica de 1941, o ano de 2024 marcou o imaginário sul-rio-grandense com um cenário de horror. Nas palavras de Vitória Duarte e Andrei Marcelo da Rosa (2024):

“Por mais chocantes que os vídeos desses lugares alagados possam ter sido para pessoas de diferentes lugares, dificilmente eles traduziram fidedignamente o que a população gaúcha sentiu ao vê-los dessa forma. Onde outros enxergavam prédios e ruas alagadas, víamos nossas vidas e histórias sendo tomadas pela água. A frente do Mercado e da Prefeitura são marcadas para a classe trabalhadora da região metropolitana como pontos de concentração de manifestações e espaços nos quais

aprendemos sobre a reivindicação de direitos – ou, nas palavras do historiador E. P. Thompson, onde testemunhamos a história sendo feita de baixo”

Dessa forma, entendemos que as dinâmicas físicas do Rio Grande do Sul, colocaram e colocam historicamente o estado em situação de vulnerabilidade climática, apoiada por evidências vistas em um século de danos e catástrofes. Visto ainda nesse aspecto que “o rápido crescimento populacional e a expansão da urbanização tornam as cidades mais suscetíveis e vulneráveis a desastres ambientais e tensões de diversas ordens. Os decisores políticos devem implementar estratégias que desenvolvam a capacidade de uma cidade para gerir desastres” (Conti, et al. 2023. tradução nossa). É diante de tal concepção, e das disposições políticas, geográficas e territoriais que apresentamos anteriormente, que a presente pesquisa surge com o intuito de apresentar e mapear as ações tomadas na cidade de Porto Alegre. Diante do desastre climático e ambiental provocado pelas enchentes de abril e maio de 2024 vivenciadas no estado do RS.

Dessa forma, busca-se aqui, discutir e explorar as relações entre o evento das Enchentes de Maio, observando as condições de memória, história, ação e poder. Ao esmiuçar a relação particular entre os conceitos apresentados levantam-se as seguintes questões - como é possível que uma população e um governo de determinada localidade geográfica que, vem sofrendo efeitos recorrentes da instabilidade climática ao longo de sua história, apresente-se ainda tão vulnerável e refém da ação emergencial e imediata em cenários de calamidade? E a partir disso, como a gestão democrática na esfera municipal da cidade, no pleno exercício de suas funções, realizou a gestão e mitigação do cenário do desastre climático?

2.2 O CASO DA CAPITAL

Passaremos, diante do cenário apresentado, a observar a linha do tempo dos acontecimentos decorrentes na cidade de Porto Alegre no cenário climático, político e social atípico, interpeladas por conceitos, categorias e considerações relativas à análise da Capacidade Estatal do governo local para a agência mediante as enchentes. Buscamos, dessa forma, compreender tais ações perpassadas pelas dinâmicas de gestão das finanças públicas, ao planejamento governamental, a gestão de pessoas, as limitações do legislativo local, as tecnologias de informação e comunicação, e da participação social. Entendendo que ao se pensar em ações de resposta, precisamos considerar que “os aspectos estruturais da realidade social não podem ficar desconhecidos, a ação só se manifesta num conjunto de relações sociais estruturalmente determinadas.” (Thiollent, 2011. p. 15). Entendemos, dessa maneira,

que se busca mapear o cenário social e político onde tais ações de resposta a desastres naturais tomam forma.

Ao tratarmos das respostas de uma esfera governamental específica é imperativo que sua posição diante da estrutura do Estado e sociedade política seja definida. A definição de Estado é campo de estudo da Ciência Política clássica e é dotada de vertentes e esforços de poder distintos para criação de uma concepção. Concebemos o Estado como constituído por indivíduos estruturados de forma permanente buscando a realização de objetivos comuns. Dotado da denominação sociedade política, dada sua organização pautada em uma hierarquização entre governantes e governados, com a finalidade de um bem público. (Azambuja, 1993). Assim, observamos a ideia de um governo soberano, o responsável pela administração pública de um Estado nacional, como é o caso da República Federativa do Brasil.

Ao pensarmos na estrutura organizacional do Estado brasileiro, recorremos ao documento máximo de sua normatização, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Conhecida pela alcunha de Constituição Cidadã, desempenha um papel central no ordenamento jurídico e político do país. É através dela que se estabelecem os princípios fundamentais que regem o Estado e a sociedade, como é o caso da divisão territorial e política do território nacional em estados, municípios e no distrito federal. É no seu 18º artigo que estabelece-se “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

É diante de tal modelo de organização que a presente pesquisa estrutura-se para a realização de estudo de caso das disposições e atuação política do município de Porto Alegre, um dos vinte e seis que compõem a federação. É através do Artigo 29 da Constituição que se dispõe os princípios da autonomia política, administrativa e financeira dos municípios, regidos por lei orgânica, elegendo um corpo administrativo composto por Prefeito, Vice-Prefeito e um número de Vereadores relativo ao tamanho e densidade populacional da área de abrangência municipal. É subordinado às leis federais e estaduais, podendo agir de forma autônoma na ocasião de respeito aos princípios constitucionais.

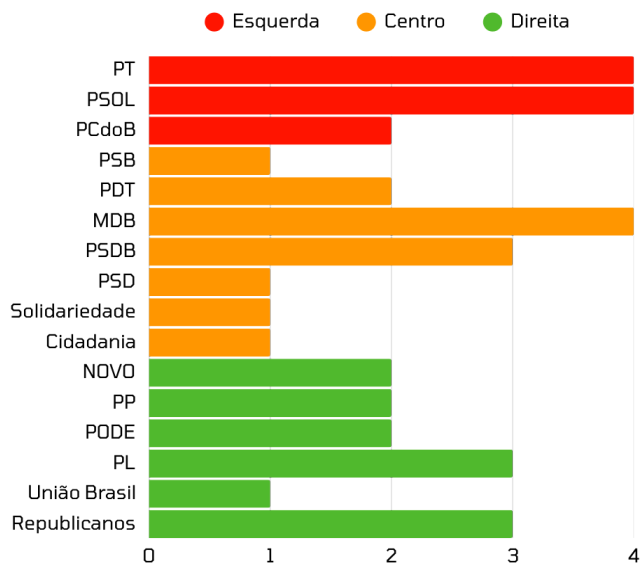
No caso da capital gaúcha, durante os anos de 2021 a 2024, os responsáveis pela administração municipal foram: Sebastião de Araújo Melo (MDB), atuando no cargo de prefeito; Ricardo Gomes (PL) no cargo de vice-prefeito; e compondo as cadeiras da Câmara Municipal de Vereadores: Adeli Sell (PT); Airto Ferronato (PSB); Aldacir Oliboni (PT); Alvoni Medina (Republicanos); Biga Pereira (PCdoB); Cassiá Carpes (Cidadania); Cláudia

Araújo (PSD); Cláudio Conceição (União Brasil); Claudio Janta (Solidariedade); Comandante Nádia (PL); Conselheiro Marcelo (PSDB); Everton Gimenis (PT); Fernanda Barth (PL); Gilson Padeiro (PSDB); Giovane Byl (PODE); Giovani Culau e Coletivo (PCdoB); Hamilton Sossmeier (PODE); Idenir Cecchim (MDB); Jesse Sangalli (PL); João Bosco Vaz (PDT); Jonas Reis (PT); José Freitas (Republicanos); Karen Santos (PSOL); Lourdes Sprenger (MDB); Márcio Bins Ely (PDT); Mari Pimentel (Republicanos); Mauro Pinheiro (PP), atuando como Presidente da Câmara; Moisés Barboza (PSDB); Monica Leal (PP); Pablo Melo (MDB); Pedro Ruas (PSOL); Prof. Alex Fraga (PSOL); Psicóloga Tanise Sabino (MDB); Ramiro Rosário (NOVO); Roberto Robaina (PSOL) e Tiago Albrecht (NOVO).⁴

Com base nisso, buscamos compreender a composição partidária da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre. Objetivamos compreender o percentual de cadeiras de cada partido político, em meio ao quadro político-partidário de Porto Alegre, de acordo com seu perfil ideológico aproximado. Consideramos na Figura 5, um levantamento do número de parlamentares dos dezesseis partidos políticos eleitos na capital, agrupando-os de acordo com a orientação política declarada por cada partido. No campo político esquerda e centro-esquerda, encontram-se o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) com um total de 10 vereadores. Já nos campos políticos de centro e direita, o número é o mesmo, 13 vereadores cada. Apontamos aqui o alinhamento político do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido político do Prefeito Sebastião Melo, auto apontado como partido de centro. Sendo esse, um dos três partidos porto-alegrenses com maior número de vereadores, quatro, em atuação no momento de análise.

⁴ Dados coletados a partir do portal da Câmara Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/vereadores> Acesso em: 20. Set. 2024.

Figura 5 - Composição política da XVIII Legislatura da Câmara Municipal de Porto Alegre.



Fonte: Elaborado pela Autora.

Apesar da disposição relativamente equilibrada de orientações ideológicas dos partidos políticos em atuação durante os anos políticos de 2021-2024, há uma sequência de fatores que mobilizam o tamanho e a composição partidária da coalizão de governo de Melo. Durante sua candidatura ao governo de Porto Alegre em 2020, a chapa era composta por Sebastião Melo (MDB) e Ricardo Gomes (DEM)⁵ como vice, mobilizando dois partidos de centro e centro-direita. Além dos partidos de Melo e Gomes, a chapa eleitoral contava com apoio de Cidadania, Solidariedade, DC e PRTB, além de alguns parlamentares do PSL. Ainda, no segundo turno das eleições, quando a chapa concorria contra Manuela D'Ávila (PSOL), o PSDB declarou apoio à Melo, além dos parlamentares Gustavo Paim (PP), Valter Nagelstein (PSD) e João Derly (Republicanos). Dados que apontam composição partidária da coalizão que alinha partidos de centro, centro-direita e direita como apoiadores do governo Melo.

Ademais, para compreender as dinâmicas da Câmara de Vereadores da capital, a composição da Mesa Diretora também é fundamental. Em 02 de Janeiro de 2021, foram empossados os 36 vereadores da XVIII Legislatura da Câmara Municipal de Porto Alegre. Na mesma data, o vereador Pedro Ruas (PSOL), o segundo mais votado da capital somente atrás de Karen Santos, também do PSOL, apresenta à fóruns de notícias como a Zero Hora e o Brasil de Fato, denúncias sobre a falta de acesso dos parlamentares de esquerda (PSOL, PT e PCdoB) ao comando da Câmara. O vereador aponta que os partidos alinhados com o prefeito,

⁵ Partido Democratas, partido político brasileiro de centro-direita, que no ano de 2022 passou por uma dissolução e se fundiu com o Partido Social Liberal (PSL) para formar o atual União Brasil (UNIÃO).

que compunham a maioria na legislatura, haviam realizado reuniões sem a participação da oposição composta pela esquerda. Ainda, na reunião de posse e eleição da diretoria, apesar das denúncias de Ruas e outros parlamentares da esquerda, a direita manteve-se firme em excluir a esquerda dos cargos diretivos. Desta forma, a votação correu resultando em:

“A maioria governista elegeu toda a Mesa, com 26 votos, enquanto a oposição teve 10 votos. Com o resultado, a Câmara será presidida em 2021 pelo vereador Márcio Bins Ely (PDT), tendo como 1º vice-presidente Idenir Cechim, 2ª vice-presidente Comandante Nádia (DEM), 1º secretário Hamilton Sossmeier (PTB), 2ª secretária Mônica Leal (PP) e 3º secretário Cláudio Janta (SD).” (Marko, Katia. 2021)

Assim, compreendemos que a oposição à coalizão do prefeito, era, apesar de numerosa, também limitada em razão da falta de acesso às posições de controle na Câmara dos Vereadores. Cientes de que, é através dessas posições, como ferramentas, que o trabalho dos legisladores pode ser impulsionado e a fiscalização das ações do poder público passam a ocorrer com mais força. Tal oposição, composta por parlamentares dos partidos de esquerda e centro, PT, PSOL, PCdoB e PDT, apontava um crescimento significativo comparado à legislatura anterior. Apesar do cenário positivo nas ações de oposição, o número de parlamentares a favor do governo Melo se sobressaía e ganhava mais popularidade, em especial nos cargos diretivos. Apontamos um cenário onde a falta de acesso aos cargos diretivos por parte dos vereadores de esquerda e centro-esquerda sinalizava a diminuição das possibilidades de ação dos mesmo diante das propostas apresentadas pela maioria, assim como, da promulgação de seus próprios projetos.

É diante dessa conjuntura política que a cidade de Porto Alegre enfrenta os eventos de Maio de 2024. Momento no qual o governo do estado do Rio Grande do Sul está sob mandato de Eduardo Leite (PSDB), governador eleito em 2018 e reeleito na eleição subsequente, em 2022. Denotamos aqui as considerações de Richard S.J. Tol ao afirmar que “(...) muitos estudos empíricos têm mostrado que a qualidade do governo é um determinante chave da vulnerabilidade a desastres naturais. A proteção contra desastres naturais pode ser um bem público (...)” (2021, p. 1 tradução nossa). É a luz de tal consideração que buscamos trabalhar, considerando teorias emergentes que sugerem que um governo eficaz é crucial para a mitigação dos impactos desses desastres. Além de afirmarmos que a proteção contra desastres naturais é vista como um bem público, o que implica que a responsabilidade por essa proteção recai sobre o governo, que deve garantir a segurança e o bem-estar da população. Salientamos, diante disso, a importância de elaborar e sintetizar ações vistas na história recente, considerando que o mapeamento das ações tomadas na cidade de Porto Alegre possa

agregar para compreensão da interdependência entre a qualidade governamental e a capacidade de um governo de se proteger e se recuperar de desastres naturais.

Assim, voltamos à análise para observar que ainda entre o período de 27 de abril e 02 de maio, o estado do Rio Grande do Sul enfrentou uma precipitação pluvial chegando a cerca de 700 mm, medida que corresponde a um terço da média histórica de precipitação anual. Superando o total visto na enchente de 1941 por cerca de 80,6 mm. Ainda em 27 de abril, os municípios de Porto Alegre, Canoas e Novo Hamburgo, na região metropolitana do estado, registraram seus primeiros alagamentos. Logo após, em 30 de abril, o nível do Guaíba já ultrapassa quatro metros de sua margem inicial. Na mesma data foram registradas as cinco primeiras mortes em decorrência dos eventos climáticos. Duas na cidade de Paverama, uma em Encantado, uma em Santa Maria e a última em Pântano Grande. Em 01 de maio, o governo do estado decretava estado de calamidade pública, por meio do Decreto nº 57.596 em uma edição extra do Diário Oficial do Estado (DOE).

Ainda no mesmo decreto, qualifica-se que o desastre é de Nível III⁶, categoria que caracteriza eventos onde há a incidência de danos e prejuízos elevados. Trata-se de um nivelamento presente na escala aplicada pela Secretaria Nacional Defesa Civil, através do manual destinado a definir como e quando classificar situações de calamidade pública e emergência. Em consonância com isso, o documento afirma que “Os desastres de Nível III ou desastres de grande porte caracterizam-se quando: Os danos causados são importantes; Os prejuízos consequentes são vultosos. Elencando a presença de chuvas intensas, alagamentos, granizo, inundações, enxurradas e vendavais.” (Brasil, 2007. p. 20)

Posteriormente, em 02 de maio, o fornecimento de energia elétrica às cinco ilhas da capital gaúcha fora interrompido. É na mesma data que a prefeitura de Porto Alegre declara seu próprio estado de calamidade pública através do Decreto Nº 22.647, de 2 de maio de 2024. Considera-se como justificativa para a adoção de tal medida, considerações como: as intensas chuvas causando danos, destelhamentos, inundações, alagamentos e deslizamentos de terra em diversas áreas do município; a danificação e bloqueio das vias públicas; as situações de vulnerabilidade dos moradores portoalegrenses; o Decreto Estadual nº 57.596, de 1º de maio que 2024; pareceres favoráveis da Coordenação de Defesa Civil (CDC) e Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC); entre outros.

⁶ Definido de acordo com o MANUAL PARA A DECRETAÇÃO DE SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA OU DE ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA, promulgado por meio do Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2007.

Destacam-se ainda no mesmo documento, os artigos 3º, 4º e 5º que orientam as dinâmicas da capital pelo período de 180 dias. Sendo estes:

Art. 2º Fica autorizada a mobilização de todos os órgãos municipais para atuarem sob o gerenciamento da Coordenação de Defesa Civil (CDC), nas ações de resposta ao desastre e reabilitação do cenário e reconstrução.

Art. 3º Fica autorizada a convocação de voluntários para reforçar as ações de resposta ao desastre e realização de campanhas de arrecadação de recursos junto à comunidade, com o objetivo de facilitar as ações de assistência à população afetada pelo desastre, sob a coordenação de Defesa Civil (CDC).

Art. 4º Fica autorizada a mobilização de todos os órgãos municipais para atuarem nas ações de respostas necessárias a minimizar os efeitos causados pelas chuvas.

Art. 5º Ficam dispensados de licitação, se necessário, os contratos de aquisição de bens necessários às atividades de resposta ao desastre, de prestação de serviços e de obras relacionadas com a reabilitação dos cenários dos desastres, desde que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, consecutivos e ininterruptos, contados a partir da caracterização do desastre, sendo vedada a prorrogação dos contratos, nos termos do inc. VIII do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, respeitadas as restrições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (RIO GRANDE DO SUL, 2024)

No dia seguinte, o recorde das cheias do Guaíba ultrapassou sua máxima histórica, superando o recorde obtido oitenta e três anos antes, somando 4,77 metros. Na mesma data, o número de municípios afetados já somava mais da metade do quantitativo total do estado, 265. No dia 04 de maio o número de mortos supera o total atingido em 2023, somando 55 vítimas. Em 05 de maio o governador do estado se reunia com o presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Ainda na data, somavam-se 341 municípios afetados, com uma estimativa de impacto de 840 mil pessoas no RS. Na segunda-feira, 06 de maio, subiu para 85 o número de mortos. No dia seguinte, a Prefeitura de Porto Alegre, por meio da figura de Sebastião Melo, enfatizava nos comunicados oficiais e redes sociais que precisava de ajuda de “qualquer embarcação” para resgatar os milhares de pessoas que ainda esperavam por socorro.

Dois dias depois, em 06 de maio de 2024 às 14 horas e 38 minutos, o prefeito Sebastião Melo publicou em suas redes sociais oficiais, como Instagram e Facebook, um vídeo de aviso aos moradores dos bairros Cidade Baixa e Menino Deus. A produção audiovisual publicizada nas redes do prefeito tem 44 segundos de duração, e apresenta um alerta aos moradores da região sobre o desligamento da casa de bombas de águas fluviais, segundo uma “questão de segurança”, conforme afirma o prefeito. Segundo o Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE), a bomba que parou de funcionar é a de número 16 e foi uma solicitação da CEEE Equatorial, companhia de fornecimento de energia elétrica à capital gaúcha.

Essa ação, ocorrida ao final da manhã do mesmo dia, não foi comunicada previamente à população e teve como principais formas de disseminação, a produção audiovisual publicada por Melo e uma conferência de imprensa realizada pelo mesmo, ainda na mesma tarde. Em ambas, o governante orienta os moradores a evacuarem a região, que previamente não havia sido fortemente atingida e nos dias anteriores tornou-se sede de diversos abrigos. Isso sem realizar qualquer indicação de destino para esse fluxo populacional e tão pouco maneiras seguras de deslocamento.

Posteriormente, em 08 de maio, registrou-se a chegada de uma frente fria ao estado, exacerbando as condições já insalubres vivenciadas pela população desabrigada. Na data, a somatória de vítimas fatais do desastre chegava a 100. Em adição a isso, o nível do Rio Guaíba, na capital gaúcha, já estava em processo de descida, baixando 20 centímetros em 24 horas.

Ao final da mesma semana, em 10 de maio, o Rio Grande do Sul enfrentava um cenário de calamidade pública, com registros oficiais de um total de 126 mortos, 141 desaparecidos, 756 feridos e 441 municípios atingidos. Durante a tarde do dia 11 de maio, o nível do Guaíba havia atingido 4,57m — o menor índice registrado desde o início das inundações — entretanto, não estável, pois em sequência foi superado novamente. Na mesma noite, o nível retornou a subir. Em 14 de maio, completando duas semanas depois do início da tragédia, a Defesa Civil divulgou que haviam sido afetadas mais de 90% das cidades do Rio Grande do Sul, vistas nas áreas verdes na figura 6.

Figura 6 - Mapa das cidades afetadas.

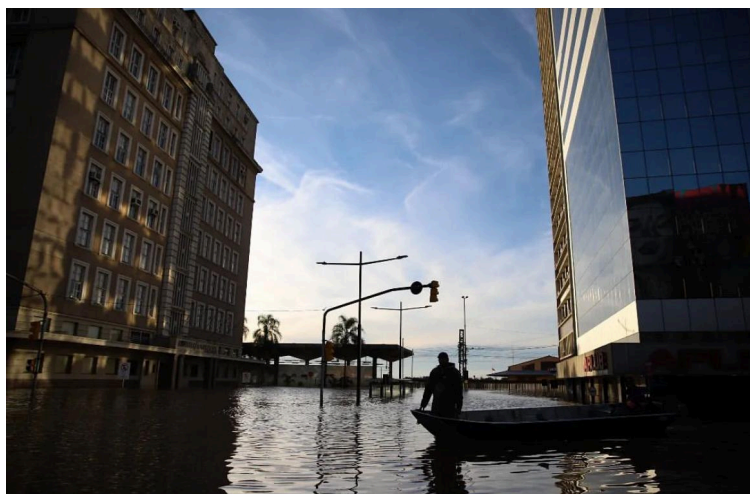


Fonte: Elaborado pela autora.

Ao final do mês de maio, estatísticas divulgadas pela Defesa Civil do Rio Grande do Sul apontaram que mais de 470 do total de 497 municípios gaúchos enfrentam consequências diretas dos eventos que ocorreram desde o final do mês de abril. Estimando um total de 2,3 milhões de pessoas atingidas, sendo destas, 600 mil desabrigadas e desalojadas fora de seus espaços originais de residência. No total, foram registradas 170 mortes. As dinâmicas do desastre modificaram o cotidiano e a paisagem porto alegreense. Em 16 de Maio, segundo levantamentos realizados pela prefeitura, cerca de 12% da população estava desabrigada. Em esforços para dar conta do quantitativo de pessoas desalojadas, foram estabelecidos abrigos coletivos em diversos pontos da cidade. Em 28 de Maio, o total chegou a 100 abrigos credenciados pela prefeitura. Estes, eram em sua maioria geridos e organizados pela força de trabalho voluntária, sendo mobilizados com o apoio de diversos setores e organizações da população civil.

Durante os primeiros quinze dias de estado de calamidade, a cidade contou com o apoio da Força Aérea Brasileira, da Marinha, do Corpo de Bombeiros Militar, e da iniciativa voluntária civil para o resgate de pessoas e animais em todas as zonas do município. A parte majoritária das rodovias do município esteve trancada ou debaixo d'água, tornando o uso de embarcações frequente no cotidiano local (Figura 7). A lama, o lixo e a água marcaram o cenário físico e o imaginário social da cidade de Porto Alegre.

Figura 7 - Centro Histórico de Porto Alegre - 15/05/2024.



Fonte: Rede Brasil Sul de Televisão (RBS).

Observamos que a inundação atingiu severamente áreas residenciais e comerciais, provocando desabrigamento, perdas materiais e danos à infraestrutura pública, como escolas e hospitais. Todas as Zonas da capital gaúcha foram afetadas, ainda que em dimensões e momentos distintos. Milhares de famílias foram diretamente afetadas, principalmente em áreas de risco e periferias, onde o acesso a serviços básicos é historicamente precarizado. Este cenário ressalta as desigualdades sociais vistas na dinâmica do município, pois os grupos marginalizados enfrentaram maior vulnerabilidade devido à precariedade habitacional e à ausência de políticas de mitigação. Em consonância com tal, podemos considerar que:

Há uma frase, comumente dita, de que catástrofes não escolhem suas vítimas e todos são afetados igualmente. Embora capture uma certa verdade, uma vez que o colapso da cidade foi generalizado e atingiu tanto regiões mais ricas quanto mais pobres, o nível de estrago e a rapidez das respostas é muito distinta. As águas de bairros centrais, por exemplo, baixaram assim que o sistema de proteção às enchentes voltou a funcionar, enquanto bairros periféricos, como o Humaitá, precisaram protestar pela atenção das autoridades (Duarte; Rosa. 2024).

No caso dos bairros Humaitá e Farroupilha, na zona norte da capital, foi somente no dia 22 de maio, após uma série de protestos na Freeway⁷, que a prefeitura anunciou medidas para reduzir o alagamento extremo da região. Enquanto outros espaços da capital já apresentavam um cenário de retorno à normalidade com o reparo das estações de bombeamento, a populosa Zona Norte ainda estava majoritariamente embaixo d'água. Na data, cerca de cem moradores da região bloquearam parcialmente a rodovia de acesso à

⁷ Trecho da rodovia, que inicia-se junto à BR-101 no município de Osório até a cidade de Porto Alegre, é conhecido como *Freeway*, operado pela Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR), é o principal acesso a capital do estado.

capital, provocando uma visita do prefeito, em conjunto com os ministros extraordinários designados pelo governo federal, Paulo Pimenta, na cadeira de Apoio à Reconstrução do RS, e Waldez Góes, da Integração e do Desenvolvimento Regional do Brasil.

Após o contato com os moradores, a ação de liberação das comportas da casa de bombas responsável pelo atendimento da região, o que viria a escoar o fluxo d'água ao longo de quatro dias foi agendada para a noite do mesmo dia. Na ocasião, Paulo Pimenta afirma à agência de notícias GZH Digital que os moradores da Zona Norte seriam considerados prioridade nas medidas de apoio implementadas pelo governo federal.⁸ Entretanto, observamos que o acesso da população portoalegrense a medidas federais de apoio e fomento foi extremamente prejudicado pela falta de ação do governo local.

O maior exemplo é o do Auxílio Reconstrução, iniciativa do governo federal através da Medida Provisória 1.219/2024 publicada em edição extra do Diário Oficial da União no dia 15 de maio. Esse foi um projeto de iniciativa do governo federal que previa a destinação de apoio financeiro no valor de R\$5.100,00 pago em uma única parcela pelo Governo Federal às famílias desalojadas ou desabrigadas no Rio Grande do Sul. A ação envolvia quatro etapas, sendo as duas primeiras de responsabilidade do poder municipal, o cadastro e envio dos dados básicos das famílias atingidas. Em âmbito local, treze dias depois da publicação da ação federal, e um dia depois do pagamento do primeiro lote da ação, a parte majoritária da população da grande Porto Alegre ainda não havia sido cadastrada no programa. Conforme revelado por portais de notícia como o G1, a falha no desenvolvimento da ação ocorreu devido à falta de envio dos dados necessários da população atingida, que era de responsabilidade da Prefeitura da cidade. Os dados publicizados revelam que sem o envio de dados básicos pelo poder público local, como os endereços de alagamentos, a ação estatal não pode ser desenvolvida conforme o calendário previsto em sua promulgação.

Dados revelados pelo Deputado Estadual do RS, Matheus Gomes (PSOL), denotam um cenário onde dois meses após o início do evento climático extremo, apenas quarenta e três cadastros haviam sido realizados pela prefeitura de Porto Alegre. Em adição a isso, observamos que a cidade de Porto Alegre, conta com o Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE), responsável pela gestão das atividades relativas à enchentes e o manejo das estruturas de proteção da capital. Criado à partir da Lei nº 2.312, de 15 de dezembro de 1961, “tem por finalidade o planejamento, a execução e a fiscalização de todas as atividades

⁸ Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2024/05/moradores-encerram-protesto-na-freeway-apos-prefeitura-de-porto-alegre-anunciar-abertura-de-comporta-para-reduzir-alagamento-na-regiao-clwi9yj2n00cg012wm4mjhlfp.html>

concernentes a construção, melhoramento, ampliação, tratamento, exploração e conservação dos serviços de água e esgotos do Município de Porto Alegre” (PORTO ALEGRE 1961, p. 37) Observa-se que no Balanço Contábil do município do ano de 2023, obtido através do Portal da Transparência de Porto Alegre, não foi identificada nenhuma quantia de investimento destinada ao sistema de proteção às cheias de POA, apesar do mesmo documento apresentar um item orçamentário chamado “Melhoria no sistema contra cheias”. Identifica-se no estudo dos balanços contábeis do município que o investimento da categoria vem sofrendo com o passar dos anos, passando de R\$1,7 milhão em 2021, para R\$141 mil em 2022 e R\$0,00 reais em 2023.

Diante do cenário apresentado, a presente análise toma forma e busca discorrer sobre as ações tomadas em respostas à tragédia climática, com recorte centrado nos trinta e um dias do mês de maio do ano de 2024. Justifica-se aqui o presente recorte dada a finalidade de apresentar e mapear as respostas iniciais às enchentes. Observamos que as respostas iniciais a eventos calamitosos, revelam se o poder público estava ou não capacitado para agir, sendo um cenário rico que permite identificar falhas e omissões. Diante disso, buscamos realizar um estudo de caso da capital gaúcha, apelidada de “capital da inovação” pelo South Summit Brazil, Porto Alegre, sob a prefeitura de Sebastião Melo (MDB), tratando do que diz respeito as suas ações prévias e de resposta primária ao evento climático extremo que provocou as enchentes de maio de 2024.

Apontamos assim, a necessidade de se observar as ações tomadas pelo governo municipal sob a ótica do conceito de capacidade estatal. Esse conceito é basilar para o desenvolvimento de pesquisas sobre o desempenho da ação pública no Brasil. Dessa forma, compreendemos, com base no pensamento de Centeno *et al.* (2017), tratar-se da capacidade organizacional e burocrática de um organismo governamental para implementar políticas públicas, de forma mobilizada. Ou seja, a capacidade governamental de realizar suas funções propostas como implementação de políticas públicas, garantir o funcionamento dos órgãos e serviços públicos, e garantir os direitos básicos para a população. Ainda no pensamento do autor, captamos que tal dinâmica representa que um determinado estado pode possuir faculdades burocráticas, gerenciais ou organizacionais para implementar políticas e atuar de forma eficaz, mas essas faculdades podem ser subaproveitadas, ou desmobilizadas.

Ainda neste aspecto, Grin *et al* (2021), afirmam que:

Para a mobilização das capacidades instaladas é necessário liderança política que defina uma agenda e priorize objetivos; acione as organizações públicas existentes para implementá-los; e mobilize forças sociais e políticas para apoiar sua agenda.

Isto quer dizer que tanto as capacidades existentes quanto a sua mobilização devem ser analisadas se quisermos explicar o desempenho das políticas públicas (Grin *et al.*, 2021, p. 20).

Consideramos com o fim de proporcionar uma análise da ação municipal na capital sul rio grandense que a observação da dinâmica de mobilização estatal e de atuação das lideranças políticas seja fundamental para uma análise coesa. Ao aplicarmos a lógica da concepção de capacidade estatal para o cenário gaúcho de 2024, observamos as ideias de Erick Kayser (2024) onde está visto que:

Não foi por ausência de alertas que políticas ambientais e climáticas preventivas não foram concebidas e implementadas. Como apontado por inúmeros técnicos e especialistas, tivesse o sistema passado pelas manutenções necessárias, os efeitos das cheias poderiam ter sido evitados ou minimizados. Esse imobilismo ocorre tanto por negacionismo diante das mudanças climáticas quanto pelo desmonte da administração pública. Governada nos últimos anos pela lógica dogmática implacável das políticas neoliberais, Porto Alegre perdeu a capacidade técnica para a execução de políticas públicas. A contínua substituição de profissionais concursados por trabalhadores terceirizados e precarizados levou a uma fragilidade estrutural da prefeitura em responder a muitas necessidades básicas, que se tornam mais evidentes em um momento de crise como este.

A análise apresentada foca na dinâmica de mobilização estatal e na atuação das lideranças políticas em Porto Alegre, com ênfase nas capacidades estatais no contexto de 2024. A citação de Erick Kayser destaca o impacto da ausência de políticas preventivas ambientais e climáticas, atribuindo-o a dois fatores principais: o negacionismo em relação às mudanças climáticas e o desmonte da administração pública devido à adoção de políticas neoliberais. O imobilismo criticado por Kayser reflete mudanças detrimenais na ação e atuação do governo municipal da cidade, em especial em cenários de crise. Tais dinâmicas serão assunto específico do próximo capítulo da presente análise.

Ao se tratar de desastres naturais e sua relação com as disposições políticas não se omite a volatilidade do clima, mas sim coloca-se em foco a omissão pública que coloca a população e os bens públicos em risco em momentos de despreparo e falta de ação. Desastres como chuvas torrenciais não são evitáveis por sua natureza, mas diante de um cenário de familiaridade com a ação das mesmas, ações de adaptação às mudanças do clima são basilares para o funcionamento de qualquer espaço à longo prazo.

3. CAPÍTULO 2: O EIXO QUE NOS GUIA

“Na perspectiva de um mundo em transição, é fundamental deter um olhar mais atento sobre a inserção da temática ambiental-climática na compreensão das dinâmicas políticas e econômicas contemporâneas internacionais e na expressão do balanceamento global de poder.”
(Teixeira; Toni, 2022 p. 73)

3.1 AS FORMAS MODERNAS DE ORGANIZAÇÃO COLETIVA E A EXPLORAÇÃO DA NATUREZA

Ao tratarmos de ações e respostas em meio a um desastre natural, devemos, em primeiro momento, questionar as relações entre homem e a natureza. Para isso, consideramos os diversos agentes envolvidos, como: as cidades e seu planejamento urbano, as políticas públicas e seus agentes, a climatologia dos locais de análise, a geografia urbana e os grandes corpos d'água como rios e lagos. Ao pensar nas relações da expansão urbana e do capital em contraponto com a natureza, retornamos ao pensamento do filósofo originário, Ailton Krenak (2022 p. 12) que disserta sobre a “(...) observação crítica das cidades, principalmente as grandes, se espalhando por cima dos corpos dos rios de maneira tão irreverente a ponto de não termos quase mais nenhum respeito sobre eles”.

Assim questionamos, como considerar as ações diante da natureza sem colocarmos o ser humano em contraponto com seu papel diante do ciclo da vida biológica além de social? Para tratar de uma situação de desastre climático específico é necessário estabelecermos o campo histórico, político, social e ambiental que dá surgimento a tal. E dessa forma, contextualizar o estudo de caso aqui realizado no eixo da crise climática global vivenciada na contemporaneidade. Reconhecer as alterações no ecossistema terrestre como agentes moldadores do mundo em que vivemos é essencial para compreender as dinâmicas naturais que influenciam nossas vidas. Além disso, a ação humana — que muitas vezes intensifica ou provoca fenômenos desastrosos capazes de devastar cidades, regiões, países e até continentes — deve ser considerada um tema imprescindível nas discussões sobre as transformações políticas nos locais afetados. A realidade ambiental vista no planeta convive com as dinâmicas de disputa política e econômica que regem os governos ao redor do mundo.

Conforme apontado anteriormente na análise, a instabilidade e incerteza com relação aos fenômenos naturais não pode passar despercebida, entretanto, devemos considerar o ser humano - e as ações da vida coletiva e política global, como fatores de influência direta e indireta no meio da ação dos fenômenos naturais. Dessa forma, consideramos basilar

compreender a natureza da relação entre as sociedades humanas e a exploração dos recursos naturais, assim como, a preponderância do avanço dos espaços urbanos sob o mundo natural, e a infraestrutura e políticas públicas que surgem com tal. Assim, entendendo o processo disruptivo natural como base para a vida no planeta que conhecemos hoje.

Nesse sentido, Teixeira e Toni afirmam que

A vivência da crise climática (com eventos extremos cada vez mais frequentes e espalhados pelo mundo) e o potencial colapso de processos ecológicos que sustentam nossas sociedades (como a perda de biodiversidade ou o surgimento de novas doenças fatais) evidenciam situações de incerteza e vulnerabilidade criadas pelo ser humano e que colocam em risco existencial a própria humanidade ou, no mínimo, que trazem sofrimento absurdo, incabível moralmente, de milhares e milhares de pessoas. (Teixeira e Toni, 2022, p. 72).

Para pensarmos nesses conceitos, retomamos as ideias de Krenak (2022) sobre a magnitude e importância das águas, assim como a irreverência humana com relação a elas. Águas que correm desde o início da vida humana no planeta como fonte da vida, do domínio da agricultura neolítica ao estabelecimento das grandes capitais brasileiras contemporâneas, os corpos d'água norteiam as formas de vida coletiva humana. Nos 2,5 bilhões de anos que separam o início da vida humana no planeta e o tempo espaço que nos rodeia na atualidade, a exploração e coisificação dos recursos naturais - como rios, lagos e corpos d'água, se tornou marco da conquista humana sob o mundo natural. Nesse sentido, o geógrafo Milton Santos explora que,

No princípio, tudo eram coisas, enquanto hoje tudo tende a ser objeto, já que as próprias coisas, dádivas da natureza, quando utilizadas pelos homens, a partir de um conjunto de intenções sociais, passam, também a ser objetos. Assim, a natureza se transforma em um verdadeiro sistema de objetos e não mais de coisas e, ironicamente, é o próprio movimento ecológico que completa o processo de desnaturalização da natureza, dando a esta última um valor (Santos, 1997, p. 53)

Ao tratar do "sistema de objetos", o autor aponta que o domínio humano sobre o mundo natural, característico dos agrupamentos humanos modernos, é marcado pela sociedade industrial. Vem de uma ideia de que tudo que é natural se transforma em algo que tem utilidade, valor de troca ou algum significado imposto pelas dinâmicas sociais e econômicas. Observamos ainda que as sociedades humanas “(...) se preciso for, constroem Belo Monte, Tucuruí⁹, fazem barragens em tudo quanto é bacia para satisfazer a sede infinita de suas cidades, casa dos que já não sabem viver nas águas e florestas.” (Krenak, 2022. p. 18)

⁹ Usina Hidrelétrica de Belo Monte e Usina Hidroelétrica de Tucuruí, ambas no estado do Pará.

Ao pensar sobre a disposição geográfica da cidade de Porto Alegre em meio a Região Hidrográfica do Lago Guaíba, recorremos a um recurso histórico, que marca o planejamento urbano da capital, seu plano diretor. De acordo com o site oficial da Prefeitura de Porto Alegre, trata-se de “(...) uma lei municipal que orienta o planejamento do desenvolvimento urbano sustentável do município. O Plano Diretor atual foi instituído pela Lei Complementar 434/99 e, posteriormente, alterado pela Lei Complementar 646/2010.” Em um contexto histórico, Porto Alegre se coloca como a primeira capital brasileira a implementar um plano diretor, ainda denominado “Plano Geral de Melhoramentos”, em 26 de agosto de 1914.

Já na contemporaneidade, é no texto da Lei Complementar nº 434/1999, a primeira que estabelece a vigência atual do Plano Diretor da capital gaúcha que observamos a disposição “VII - o fortalecimento da regulação pública sobre o solo urbano mediante a utilização de instrumentos redistributivos da renda urbana e da terra e controle sobre o uso e ocupação do espaço da cidade;” E na Lei Complementar nº 646 de 2010 que vem a adição “IX - a defesa, a conservação e a preservação do meio ambiente;” Disposições que indicam o compromisso legislativo de manutenção de ações que indicassem uma harmonia entre a expansão urbana e os recursos naturais (e hídricos) do espaço geográfico onde a cidade está estabelecida.

Destaca-se ainda, que, no tempo histórico desde a instauração do primeiro plano diretor de POA, muitas mudanças na gestão pública e organizacional ocorreram em âmbitos estaduais e municipais. Como o exemplo da Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, que estabelece o Estatuto da Cidade, no qual foi estabelecida a responsabilidade de exceção especificamente municipal do planejamento urbano brasileiro. Assim como, a consolidação da figura do plano diretor como instrumento máximo definidor da política urbana local. Consta ainda, no texto da legislação

Art. 2º O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental incorpora o enfoque ambiental de planejamento na definição do modelo de desenvolvimento do Município, das diretrizes e das estratégias para a execução de planos, programas e projetos, enfatizando a participação popular, a sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Entretanto, o histórico da cidade de Porto Alegre, após o ano de 2010, quando entrou em vigor o atual Plano Diretor (PDDUA), de duração estendida dada à pandemia de covid-19, revela a atuação da cidade e de sua Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (SMAMUS), do Conselho do Plano Diretor (CMDUA) e do Conselho de Meio Ambiente (COMAM) – órgãos que analisam a viabilidade desses projetos

arquitetônicos. Enfrentam processos de negociações com a iniciativa privada que apontam o interesse governamental em propor alternativas para acelerar as liberações de empreendimentos imobiliários, driblando pontos do Plano Diretor em detrimento da indústria da construção civil.

Ainda em novembro de 2023, o portal de notícias Sul 21 identificou que

Quem mais aprova projetos imobiliários também está entre os maiores doadores da campanha de Sebastião Melo (MDB) à Prefeitura de Porto Alegre em 2020. Ricardo Antunes Sessegolo, diretor do grupo Goldsztein, aportou R\$ 50 mil, além dos empresários Daniel Goldsztein (R\$ 30 mil), Sergio Goldsztein (R\$ 20 mil) e Fernando Goldsztein (R\$ 40 mil). Dois diretores da Cyrela doaram R\$ 30 mil cada um: Rodrigo Aurichio Putinato e Efraim Schmucl Horn. Com R\$ 200 mil em doações, os integrantes da Goldsztein Cyrela foram os principais financiadores de Melo.

Evidencia-se uma ligação entre a preponderância das quebras e desvios nas brechas encontradas no Plano Diretor Municipal, vista em benefícios das grandes corporações construtoras, com relação direta com a atual figura em governo da cidade. Observa-se que os citados e suas respectivas empresas de representação foram personagens chave em mudanças de alto impacto na cidade de Porto Alegre no passado recente. Uma quebra das disposições urbanísticas e ambientais que resguardavam a área de orla do Guaíba de construções de grande porte foi substituída por séries de prédios e construções. Percebe-se que na capital gaúcha, até mesmo áreas de preservação permanente estão à mercê do capital.

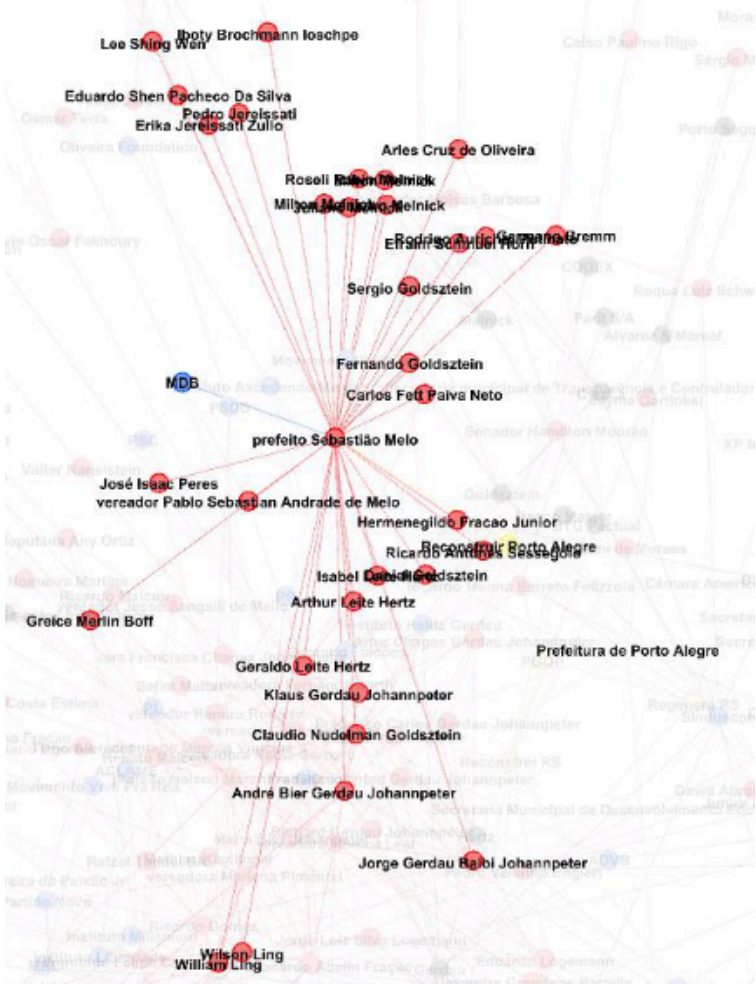
Observamos que no histórico político de Porto Alegre, após sucessivas gestões vinculadas à esquerda política nos anos 1990 e início dos anos 2000, a cidade foi governada por mandatários liberal-conservadores nos anos mais recentes. Estudos do sociólogo Marcelo Kunrath Silva (2024) apontam uma articulação da direita em poder com a iniciativa privada, criando uma rede de agentes que “elegem representantes políticos, alteram legislações, instituem políticas públicas, controlam processos decisórios e fazem negócios que impactam profundamente o presente e o futuro da cidade” (2024, p. 1). É nesse sentido que o autor elabora um sociograma da rede “donos” de Porto Alegre, mapeando conexões entre empresários, organizações e políticos da direita porto-alegrense. Aponta ações como a privatização, as manobras de desmonte das normas ambientais, entre outras, que teriam reduzido a capacidade de resposta à inundação que atingiu Porto Alegre.

Tal processo de imposição de interesses particularistas do empresariado e de seus aliados políticos tem como uma de suas faces mais visíveis a progressiva destruição da estrutura da Prefeitura de Porto Alegre, por meio do sucateamento e posterior privatização ou desmantelamento de áreas estratégicas da administração municipal.

Esse processo ocorreu, por exemplo, no planejamento, na limpeza urbana, no transporte público e no saneamento. E está em curso atualmente no abastecimento de água, com o sucateamento do DMAE e a defesa decorrente da necessidade de sua privatização. Tal processo destrutivo das capacidades estatais tem sido apontado como uma das explicações para a dimensão dos impactos da enchente na cidade.” (Kunrath Silva, 2024, p. 1)

O ecossistema de relações do Prefeito Sebastião Melo (Figura 8) é o que apresenta mais conexões. Essas, são apontadas por Kunrath Silva como vínculos diretos do prefeito, constituem um número total de 35. O ecossistema apresenta íntimas e intensas relações entre pessoas e empresas com políticos que representam seus interesses no Executivo e no Legislativo (Kunrath Silva, 2024).

Figura 8 - Ecossistema de relações do Prefeito Sebastião Melo.



Fonte: Marcelo Kunrath Silva, 2024.

Das principais companhias indicadas como financiadoras da campanha de Sebastião Melo, e conexões diretas do prefeito segundo a pesquisa de Silva, a empresa gaúcha Melnick e a Cyrela Goldsztein, braço regional da Cyrela nacional, foram duas das maiores

beneficiadas pelos “Projetos Especiais de Impacto Urbano – um instrumento de regulação previsto no Plano Diretor e que permite algumas exceções às regras de construção vigentes na cidade.” (Sul 21, Nov/2023). Ademais, projetos que inicialmente eram destinados ao desenvolvimento de bairros carentes de infraestrutura foram transformados em uma ferramenta para o desenvolvimento da construção civil em áreas centrais da cidade. Que passam por estudos de viabilidade urbanística que falham em considerar aspectos relativos aos impactos socioambientais das regiões de implementação.

Dessa forma, entendemos que apesar das ações propostas em Lei, o pensamento de Krenak novamente pode ser aplicado à Porto Alegre, “hoje, na maior parte do tempo, o planejamento urbano é feito contra a paisagem” (2022, p.66). Os exemplos escondidos em meio a caminhos por entrelinhas do Plano Diretor e fortemente embasados na ideia do desenvolvimento e da inovação, ilustram uma desconexão entre as intenções legislativas e as práticas governamentais e empresariais.

As dinâmicas observadas, ainda, aludem à uma ruptura entre a raça humana e o mundo natural, presente no trabalho de Foster, Clark e York (2012), onde a principal tese é de que uma ruptura ecológica potencialmente fatal surgiu entre os seres humanos e a Terra, emanando dos conflitos e contradições da sociedade capitalista moderna. Marcada pelas transações vistas na expansão do capital, como é o caso da disposição do domínio dos espaços urbanos, independentemente das proteções ambientais estabelecidas, em detrimento da iniciativa privada. A constante coisificação do mundo natural, vista no sistema de objetos de Santos (1997), representa ameaças com relação ao meio ambiente e sua auto sustentação, a manutenção dos fenômenos naturais que alteram também a vida humana - e dessa forma a preponderância dos abalos graves perante a desastres naturais. Quando um ambiente natural já não dispõe de suas ferramentas de manutenção e proteção, à vida humana e suas alterações do espaço natural que residem, apresentam-se mais vulneráveis à ação dos fenômenos naturais.

3.2 ESTADO, CAPITALISMO MODERNO E NEOLIBERALISMO

Apontamos anteriormente, de acordo com os postulados de (Azambuja, 1993), a figura do Estado como estrutura permanente composta por indivíduos que buscam alcançar objetivos comuns. Chamado de sociedade política devido à sua organização hierárquica entre governantes e governados, o Estado tem teoricamente como finalidade a promoção do bem público. Agregando a tal concepção, retomamos aos debates clássicos sobre a origem e

natureza do Estado. A organização humana coletiva expõe desde o tempo dos filósofos clássicos gregos, debates sobre a natureza humana, o controle social e a propriedade privada.

O Estado, enquanto instituição e enquanto concepção, passa por uma gama de transformações desde a *Polis* grega¹⁰ até a contemporaneidade. Marca distintas visões sobre poder, controle e organização dentro do processo histórico e civilizatório que acompanha o mundo. Utilizaremos aqui como base de orientação a ideia de que

O Estado é uma parte da sociedade. É uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo que dela faz parte. Quando determinado sistema social passa a produzir um excedente, a sociedade divide-se em classes. A classe dominante que então surge necessita de condições políticas para apropriar-se do excedente econômico. A institucionalização de um estado-nação soberano e, como parte deste, de um Estado, são o resultado dessa necessidade. A partir desse momento, aquela sociedade assume o caráter de país soberano constituído por uma sociedade civil e pelo Estado. Neste contexto, o estado-nação ou país é a entidade política soberana constituída por uma população que habita um certo território. [...] Em outras palavras, a sociedade civil é o povo, ou seja, o conjunto dos cidadãos, organizado e ponderado de acordo com o poder de cada indivíduo e de cada grupo social, enquanto que o Estado é o aparato organizacional e legal que garante a propriedade e os contratos. (Bresser Pereira, 1995. p.86-87)

Buscamos com tal concepção entender as relações entre poder, economia e organização política na formação dos estados modernos. Assim, passaremos brevemente sobre algumas visões distintas no processo de concretização do conceito de Estado. Em 1884, Friedrich Engels sumariza a origem do estado enquanto propõe uma definição para tal conceito. O autor observa diferentes exemplos de formação estatal para buscar os denominadores comuns que fazem parte do processo de instauração do modelo de organização social e política. Para o Estado ateniense, o surgimento da organização estrutural era diretamente correlacionado com os antagonismos de classe. No Estado romano, ainda observavam-se claras divisões de classes: os cidadãos, a aristocracia, os plebeus e os escravizados. Ainda, aponta que no estado germânico, a instauração de um poder estatal vem da disputa pela conquista de territórios estrangeiros.

Os exemplos apontados pelo autor nos ajudam a ilustrar um panorama organizacional da instauração do Estado como ente normativo do processo civilizatório mundial. Na obra engelsiana, é através da dissolução das formas de organização social mecânicas e subsequente estruturação social em classes no momento de eclosão do modo de produção capitalista, que surge o caminho para a construção do Estado. As concepções de Engels podem ser alinhadas

¹⁰ Modelo de cidade-Estado da era clássica grega, onde pensadores como Aristóteles e Platão iniciam as discussões sobre o Estado e a natureza humana. Período onde estabelece-se o Estado pelo termo polis, advindo daí a política como “a arte ou ciência de governar a cidade”.

com as ideias de Bresser Pereira (1995) que associam a formação do Estado à emergência de um excedente econômico, o que leva à divisão de determinada população em classes sociais. A classe dominante, que controla o excedente, precisa de uma estrutura política que assegure essa apropriação e perpetue seu domínio. Assim, o Estado surge como uma resposta a essa necessidade de institucionalização e controle.

Ademais, para Antonio Gramsci (2004), não podemos observar o Estado moderno sem considerá-lo como um ente governativo da burguesia capitalista, uma ferramenta subjugada pelos interesses da classe dominante. Observando que com o surgimento do capital financeiro, houve uma reorganização das funções estatais. O Estado passa a intervir diretamente na economia (planejamento, infraestrutura, regulação de monopólios), rompendo com o liberalismo clássico, no sentido de que atua como “expressão jurídica da classe proprietária, que impõe seu privilégio através da violência [Estado-coerção]” (p. 214). Elencando uma relação direta com o jogo de interesses e poder da sociedade de classes, que atua de forma intrínseca com as dinâmicas políticas que regem o mundo moderno.

Nessa visão, novamente o Estado moderno não existe sem o capitalismo e vice versa. Ainda na temática, observamos que as influências clássicas do pensamento de Gramsci, Marx e Engels, também se alinham com tal observação ao afirmar que "O governo do Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa" (Marx, Engels. 1999, p. 23). Tal vertente do pensamento político, fortemente critica a ideia de que o Estado é um mediador neutro ou um guardião do bem comum. Ao contrário, propõe que o mesmo atua como uma instituição que gere a sociedade civil sobrepondo os interesses do capital acima de quaisquer outros.

Com base nas linhas de pensamento supracitadas, elencamos aqui alguns elementos básicos que constituem o conceito básico de Estado. Trata-se de uma estrutura política dotada de poder extroverso; tem suas bases formativas e é composto pelos membros e interesses da classe dominante; é dotado de uma estrutura burocrática ou tecnoburocrática que representa as competências administrativas; possui uma força policial e militar que detém o monopólio da violência legítima; em adição à isso possui o monopólio da violência institucionalizada com o estabelecimento do sistema legal e tributário; (Bresser Pereira, 1995; Azambuja, 1993; Engels, 1884; Marx, Engels, 1999; Gramsci, 2004;)

Dessa forma, compreendemos que a concepção teórica de Marx e os demais autores marxistas e marxianos, apresenta instrumentos analíticos fundamentais para a construção do cenário que ilustra a temática da presente pesquisa. Em especial naquilo que diz respeito à visão do Estado como mecanismo de reprodução dos interesses do capital, controlado

especialmente por agentes da iniciativa privada. Por outro lado, buscando a fundamentação de uma análise coesa, encontramos apoio em outras linhas de pensamento da área das Ciências Sociais, conforme a já apontada complexidade de conceituação e teorização sobre o Estado como instituição política e social.

Nesse sentido, observamos que, para Norberto Bobbio (1987), o Estado é uma construção política essencial que desempenha a função de mediar conflitos, assegurar a coesão social e defender os interesses de diferentes grupos dentro da sociedade. Divergindo dos teóricos vistos anteriormente, o autor propõe uma análise que considera o Estado como um sistema que abrange diversas instituições e relações interdependentes (que pode incluir ou não os interesses do capital), destinadas a organizar a vida social e política. Destaca a importância de entender a relação entre Estado e sociedade, onde o Estado é visto não apenas como uma entidade que exerce poder, mas como parte integrante de um contexto social mais amplo (Bobbio, 1987).

Em contraposição às ideias marxistas, Bobbio - assim como outros teóricos estruturalistas - apresenta uma ideia de Estado que difere da ideia monolítica de entidade alinhada com os interesses do capital. Apresenta o Estado como um espaço em disputa de diferentes interesses pois, ele atua como organização onde se desenvolvem e se confrontam os interesses diversos de grupos sociais distintos. Aponta a complexidade interna do Estado, por meio do reconhecimento do mesmo como um espaço institucional permeado por conflitos e mediações.

Dentro dessa vertente de análise o Estado não pode ser visto como uma entidade neutra ou homogênea, mas uma instituição que reflete e incorpora as tensões, conflitos e negociações entre esses interesses. Portanto, o Estado, na visão de Bobbio (1987), é um espaço de luta constante, onde interesses privados, coletivos e históricos se apresentam, se confrontam e se negociam dentro de um quadro jurídico e político que busca manter a ordem e a estabilidade social. A fim de correlacionar as teorias de Bobbio com os marxistas como Gramsci, Marx e Engels, observamos a obra de Gustavo Gozzi (1986). Para o autor, na tradição marxista, o Estado contemporâneo é compreendido principalmente como uma estrutura funcional à valorização do capital, desempenhando quatro funções principais: criação de condições materiais para a produção, salvaguarda das relações jurídicas capitalistas, regulação dos conflitos entre capital e trabalho, e expansão do capital nacional no mercado mundial.

Do ponto de vista estruturalista o conflito entre entidades no meio estatal busca equilibrar os interesses diversos e assegurar a coesão social. Se, por um lado, os marxistas

enxergam o Estado como uma instituição cuja atuação é direta - e unicamente, moldada pelos interesses do capital e a manutenção de seu sistema econômico, já através das ideias de Bobbio somos apresentados a um cenário de interesses mais plural, que comporta diferentes expressões do interesse do capital, da iniciativa privada, dos partidos políticos, da sociedade civil e de outros participantes que tornam-se parte do sistema político em diferentes cenários, negando a integração do capital no sistema político, mas expandindo-o.

Com base nisso, apontamos as evidências de como o Estado democrático moderno é permeável às pressões de distintos grupos sociais e econômicos. Se o consideramos que ele existe em uma sociedade plural, suscetível a uma gama gigantesca de mudanças, estamos tratando de uma instituição normativa em constante transformação. Transformação essa que é perceptível em suas diversas esferas de atuação - como é o caso das políticas públicas. No caso brasileiro, essa abertura à influência de interesses privados se manifesta de maneira evidente na formulação e implementação de políticas públicas.

Tendo estabelecido o panorama que conceitua o Estado, retomamos ao pensamento alinhado às ideias de Krenak, que pautam o respeito pela natureza, para observarmos a dinâmica da exploração dos recursos naturais e o subsequente desrespeito à natureza na dinâmica do capitalismo moderno, visto também nos exemplos da capital Porto Alegre já supracitados. Observamos que em meio aos interesses que permeiam a atuação do Estado moderno, a natureza e a gestão dos recursos naturais é pouco considerada dado seus interesses e manutenção. Na maioria das vezes, o que se vê é somente como um recurso ou meio para a consolidação de outros interesses.

Cientes de que na ordem econômica capitalista, conforme elucidado na obra de Viana (2016), o elemento fundamental para compreender o processo de destruição ambiental na sociedade moderna é a disposição da dinâmica de reprodução do capital. Ao expandir a esfera materialista da sociedade, pouco apreço é destinado ao cuidado com o mundo natural. Conforme visto na obra de Ailton Krenak, o ser humano não demonstra respeito sobre os rios e demais estruturas do mundo natural, colocando-os sempre em detrimento do capital. Similarmente, analisamos outra passagem de Nildo Viana, que ainda ao tratar da dinâmica de uso e destruição do mundo natural na atualidade, afirma que:

O processo de destruição do meio ambiente pelo capitalismo é inevitável. As políticas estatais e iniciativas empresariais (o esqueleto da ideologia da sustentabilidade), caso sejam ações planejadas e com real intenção de conter a degradação ambiental (o que é raro), podem apenas alterar, em muita pequena escala, o grau e a velocidade da destruição. As ações individuais, como se tornou comum cobrar, do tipo 'coleta seletiva de lixo' ou uso 'responsável' de água,

tem um peso insignificante nesse processo. A ideologia neoliberal de responsabilização do indivíduo é apenas mais uma forma do capital jogar a culpa e responsabilidade naqueles que menos influem no curso das coisas (2016, p. 184).

Outro agente também é fundamental ao se pensar a ação capitalista, bem como, estatal com relação a natureza: o neoliberalismo. Observamos aqui que tal modelo de organização política tem como base a pouca ou a não intervenção do governo no mercado e nas questões econômicas. Vertente contemporânea que nasce com base no Liberalismo Clássico, no qual são vistos fundamentos ligados ao direito natural, que observa o Estado nascente do contrato social. O conceito de liberalismo como pauta levanta séculos de debates sobre suas distintas conceituações. Para Bobbio (1979, p. 114), “(...) o liberalismo é, como teoria econômica, fator da economia de mercado; como teoria política, é fator do estado que governe o menos possível”. Reflete algumas características que transpassam para a vertente contemporânea, a ênfase da teoria liberal se constitui nos debates políticos e econômicos, na gestão pública e controle do poder.

Instaurando uma dicotomia entre os setores público e privado que é contestada por Gramsci, vista na dinâmica contraditória onde apesar da professa aversão a qualquer intervenção estatal, o liberalismo - assim como o neoliberalismo, necessitam de que o Estado atue legislando sobre as instâncias econômicas e políticas vistas no mundo civil. Para dessa forma garantir seu principal ponto de defesa, o livre mercado (Azevedo, 2021). Assim, entendemos, que se hoje há um novo-liberalismo, é de seu precursor, e de suas contradições, que estabelecem-se as bases de sua doutrina.

Assim, o neoliberalismo leva como pensamento as principais ideias do livre mercado liberal clássico, na proposta de um Estado de mínima intervenção, carregado dos seguintes pressupostos: a teoria da “mão invisível”, onde a alocação de recursos deveria ser inteiramente regulada pelo próprio mercado; a livre ação individual do sujeito civil; a mínima atuação do Estado, reservada para a atuação em áreas como a segurança pública e a manutenção da garantia do livre mercado (Smith, 1989; Hunt, 1989 *and* Azevedo, 2021). Dessa forma, estabelece-se um sistema que adota políticas voltadas para a facilitação do mercado, como a privatização de empresas estatais, a livre circulação de capitais internacionais, o fortalecimento das relações com o mercado global, a adoção de medidas contrárias ao protecionismo econômico e a redução de impostos e tributos excessivos. Nesse sentido, observamos que

O neoliberalismo é o paradigma econômico e político que define o nosso tempo. Ele consiste em um conjunto de política e processos que permitem a um número

relativamente pequeno de interesses particulares controlar a maior parte possível da vida social com o objetivo de maximizar seus benefícios individuais. Inicialmente associado a Reagan e Thatcher,¹¹ o neoliberalismo é a principal tendência da política e da economia globais nas últimas duas décadas, seguida, além da direita, por partidos políticos de centro e por boa parte da esquerda tradicional. Esses partidos e suas políticas representam os interesses imediatos de investidores extremamente ricos e de menos de mil grandes empresas.” (Robert W. McChesney *apud* Chomsky, 1998, p. 4)

A análise de McChesney implica que o neoliberalismo, ao priorizar os interesses das elites econômicas, negligencia o bem-estar coletivo e o papel do Estado em proteger os interesses públicos. O autor aponta que essas políticas são representativas dos interesses imediatos de investidores detentores do capital financeiro e de um número limitado de grandes corporações. Reforçando o postulado crítico ao neoliberalismo que afirma o mesmo como ferramenta mantenedora da desigualdade social e econômica, por meio da concentração de riquezas e incentivo à privatização dos serviços públicos. Características que também são levantadas anteriormente nas análises dos marxistas sobre as dinâmicas do Estado no capitalismo moderno.

Nesse sentido, observamos a importância de se tratar da gestão pública no eixo neoliberalista, cientes de que “O neoliberalismo, como etapa superior do capitalismo, evidencia (teórica, empírica e, inclusive, estatisticamente) a exacerbação de suas principais dinâmicas, lógicas e contradições, mobilizando forças culturais, políticas e sociais que alteram a forma como os governos e os Estados são administrados”. (Abdala; Puello-Socarrás; 2019, tradução nossa). Consideramos assim, que as práticas neoliberais moldam as funções estatais, frequentemente promovendo a privatização de serviços públicos, a redução do papel do Estado na economia e o aumento da eficiência gerencial, sob a ótica de mercado. Dessa forma, altera o cenário base das atuações de um Estado de governo sob sua jurisdição, impactando o planejamento urbano e eficiência dos serviços públicos.

3.3 A CAPACIDADE ESTATAL COMO CONCEITO AGLUTINADOR E MEDIADOR

Compreendemos com base no pensamento de Centeno et al (2017), que a ideia de capacidade estatal consiste na capacidade organizacional e burocrática de um organismo

¹¹O autor associa o neoliberalismo às políticas de Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher no Reino Unido, ambos líderes que implementaram políticas de desregulamentação, privatização e redução do papel do Estado na economia durante os anos 1980. Essa associação destaca o início do neoliberalismo como uma resposta às crises econômicas dos anos 1970, promovendo o mercado livre como solução para os problemas econômicos.

governamental para implementar políticas públicas, de forma mobilizada. Ou seja, a capacidade governamental de realizar suas funções propostas, de acordo com seus dispositivos normativos - como as Constituições brasileiras, para dar conta da implementação de políticas públicas, promover a garantia do funcionamento dos órgãos e serviços públicos, e a garantia dos direitos básicos para a população.

Ainda no pensamento dos autores, observamos que tal dinâmica representa que um determinado Estado pode possuir faculdades burocráticas, gerenciais ou organizacionais para implementar políticas e atuar de forma eficaz, mas essas faculdades podem ser subaproveitadas, ou desmobilizadas. Seja pela dificuldade de implementação das ações propostas como significativas para uma capacidade estatal de alto nível, ou pela falta de mobilização dos agentes em poder para a facilitação desse processo. Ainda neste aspecto Grin, *et al* (2021), afirmam que:

Para a mobilização das capacidades instaladas é necessário liderança política que defina uma agenda e priorize objetivos; acione as organizações públicas existentes para implementá-los; e mobilize forças sociais e políticas para apoiar sua agenda. Isto que dizer que tanto as capacidades existentes quanto a sua mobilização devem ser analisadas se quisermos explicar o desempenho das políticas públicas (2021, p. 20).

Consideramos assim, com o fim de proporcionar uma análise da ação municipal na capital sul-rio grandense que a observação da dinâmica de mobilização estatal e de atuação das lideranças políticas seja basilar para uma análise coesa. Ainda apoiados nas ideias de Grin, *et al* (2021) observamos a Capacidade Estatal como lente teórica para discorrer sobre análises de questões específicas, como é o caso do presente recorte, relacionadas ao desempenho de burocracias e implementação de políticas públicas. Bem como, ao perceber a dinâmica característica dos municípios brasileiros, que dotados de autonomia política e administrativa, necessitam conciliar as demandas sociais e sua capacidade estatal (Mendes, *et al*. 2021)

Por outro lado, precisamos considerar a mobilização do conceito de capacidade estatal como um espaço de disputa. Nesse sentido, observamos a possibilidade de que um governo, municipal, estadual, ou federal, como no caso brasileiro, disponha de uma capacidade estatal singular ao seu domínio. Assim sendo, um Estado com elevada capacidade terá, portanto, mais probabilidades de produzir os resultados políticos que o governo deseja do que aquele com baixa capacidade (Brambor, Goenaga, Lindvall e Teorell 2020, *apud* Dincecco, Wang, 2022)

O autor aponta como indicativos de um Estado com alta capacidade estatal: aplicação e controle das leis e da ordem, dos direitos da propriedade privada e da defesa externa. Assim como, a redução da incidência criminal e a redução da possibilidade de expropriação dos bens e recursos do Estado e da sua população por parte de rivais. Em sua visão, trata-se de um ambiente que proporciona o estabelecimento de políticas que podem incentivar os indivíduos a fazer investimentos em capital físico, educação e inovações tecnológicas que promovam desenvolvimento (Dincecco, Wang, 2022). Cabe também, ao Estado de alta capacidade, estabelecer a eliminação das fronteiras alfandegárias, fornecer infraestrutura pública em termos de transporte e mobilidade, assim como redes de comunicação.

Nessa abordagem, o principal indicativo de um Estado que cumpre com suas funções de forma efetiva, é a melhora nos resultados de seu desenvolvimento, como em seguridade social, educação em massa, inovação tecnológica e produtividade. Como força mantenedora das seguintes propostas, Dincecco, Wang (2022), ainda observam a preponderância de Estados com alta capacidade estatal, com relação àqueles que possuem a capacidade de extração de receitas tributárias positivas. Entretanto, ao considerar a capacidade estatal em suas diversas, e complexas, formas de interpretação, não podemos negar as características singulares dos Estados analisados. Como suas disputas de poder, seu papel na geopolítica mundial e suas características etnográficas como disputadas de raça e grupos étnicos, religiosos e gênero. Assim como, as disposições próprias aos chefes de estado que os governam.

Buscando explorar a singularidade do Estado-nação como um fator-chave para compreender sua capacidade estatal, Suryanarayan (2024) destaca que essa capacidade vai além de competências organizacionais e técnicas, como o domínio da informação, da administração pública, da tributação, do policiamento e da capacidade jurídica. Para mensurar adequadamente a capacidade estatal, é preciso também considerar a interação com a sociedade civil. A autora enfatiza que os esforços burocráticos e institucionais dos governos não ocorrem em um vácuo, pois “(...) os governantes no processo de construção de capacidades encontram resistência da sociedade – elites e massas.” (p. 224, tradução nossa). Essa perspectiva evidencia que a atuação dos agentes da sociedade civil, tanto no apoio quanto na resistência às políticas estatais, é um elemento crucial na formação e no fortalecimento da capacidade do Estado.

Dessa forma questionamos, como mobilizar o conceito de capacidade estatal para proporcionar uma compreensão sobre uma capital brasileira? E no caso de Porto Alegre, uma das localizadas mais ao Sul do Sul Global.

3.3.1 A MOBILIZAÇÃO DA CAPACIDADE ESTATAL

Diante do cenário apresentado, buscamos compreender a natureza e as diferentes abordagens sobre o conceito de Capacidade Estatal, a fim de mobilizá-lo como eixo teórico central para alcançar os objetivos desta pesquisa. Nesse processo, buscamos articular as temáticas ambientais previamente discutidas, a conceituação das bases do Estado moderno capitalista e a mobilização da capacidade estatal, construindo, assim, um referencial teórico que fundamenta as análises metodológicas e os postulados aqui delineados.

Trataremos como conceito base de capacidade estatal a ideia de que compreende-se “o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. (...) Trata-se da capacidade *de ação* do Estado” (Souza, 2015, p. 8). Conforme mencionado anteriormente trata-se de uma pauta em constante debate na área Ciência Política, que passa a ser moldada e medida em distintas métricas, para dar conta de proposições distintas. Compreendemos ainda que, “É importante ressaltar que, apesar de o conceito de capacidade estatal se referir prioritariamente às capacidades do Estado de agir e implementar políticas públicas, tal capacidade não pode ser analisada sem identificar os mecanismos de legitimidade da própria ação estatal.” (Fonseca, 2016 *in* Gomide e Boschi).

Nesse sentido, retomamos a ideia de que o Estado é uma estrutura política com poder extroverso, formada pela classe dominante, sustentada por uma burocracia administrativa, forças policiais e militares que detêm o monopólio da violência legítima, além de controlar o sistema legal e tributário. Diante disso, sua capacidade estatal estará correlacionada diretamente com a abrangência de suas dinâmicas formativas. Considerando ainda de grande valia a abrangência contemporânea da busca por formas de boa governança marcadas pela democracia e com espaço para a legitimidade social. (Fonseca, 2016 *in* Gomide e Boschi).

Observamos assim, que nas décadas de debate sobre a capacidade estatal como um conceito mediador e medidor da atuação de um Estado, foram apontadas diferentes dimensões de atuação e pensamento. Elencamos, segundo Cingolani (2013), os principais domínios estatais de ligação com a capacidade de atuação como sendo: coercitivo/militar; administrativo; transformativo ou de industrialização; relacional; legal; e político. Essas são fontes de poder, e dimensões de atuação, representativas da inserção de um Estado nas diferentes esferas da vida social organizada. A ação coercitiva/militar representa o monopólio do poder coercitivo. Por outro lado, a ação fiscal está ligada à extração de recursos e eficiência nos gastos públicos. Já a administrativa, está baseada na existência da burocracia profissional conforme visto nos postulados de Max Weber. Ainda, a transformativa, se mostra

relacionada à intervenção estatal na economia, diferente da relacional, que mede a penetração do Estado na sociedade. A legal, está voltada à garantia de contratos e compromissos, gerindo a execução contratual de obrigações estatais. E por fim, a política, associada ao poder dos líderes eleitos na definição de prioridades institucionais. (Aguiar e Lima, 2019).

Ainda observando a obra de Cingolani (2013), observamos a característica multidimensional do conceito de capacidade estatal, vide que, ainda que possamos observar as ações de um governo através de lentes específicas alinhadas com cada domínio, não é possível se pensar nas ações estatais globais sem um contexto amplo. A autora ainda, aponta a relação dinâmica entre as dimensões específicas de capacidade estatal e o desenvolvimento econômico, apontando que o conceito de capacidade estatal deve ser mobilizado - e ampliado, para contemplar sua relação com o crescimento econômico e na estabilidade social. Assim, observa-se uma dinâmica conceitual que extrapola os limites do poder coercitivo, mas ligada ao desenvolvimento.

Especificamente pensando no caso brasileiro, pensa-se em uma capacidade estatal moldada pelos “Estados frágeis, isto é, países caracterizados pelo fraco poder ou legitimidade de seus Estados para proteger seus cidadãos, deixando-os vulneráveis a eventos de risco como conflitos internos, violência, fome etc.” (Gomide, 2016, p. 23). O autor assim, elenca que as ações de Estado relativas aqui centram-se em: coercitivas; fiscais; administrativas; relacionais; legais; e políticas. Dada a subjetividade do país, suas relações sociais e governamentais internas e seu espaço na geopolítica mundial.

Entendemos que para aferir se um Estado é dotado de capacidade estatal, e por essa, capacidade de ação eficaz e organizada, é necessário uma análise das dimensões fundamentais de atuação do Estado. Observa como essas dimensões interagem na prática, refletindo a eficácia e a legitimidade das ações do Estado. Considera também as constantes transformações no eixo das disputas políticas e de poder na esfera social, os “novos setores de política pública” (Fonseca, 2016 *in* Gomide e Boschi), como os direitos humanos, as transformações globais e as políticas ambientais.

Ao pensarmos na atuação de um Estado aos meados da segunda década do século XXI, é de suma importância destacar as transformações e problemas que afetam o mundo social, político e ambiental. Diferentemente do Brasil sob governo militar, que viveu grandes projetos infraestruturais como a construção da Rodovia Transamazônica e usinas hidrelétricas como Itaipu, Tucuruí e Balbina, sem preocupações com os impactos sócio-ambientais. Hoje vivemos em um Brasil suscetível à força dos desastres naturais de alto impacto com frequência exponencial. Fato este, diretamente relacionado com a redemocratização, com o

distanciamento do sistema ditatorial repressivo que não permitia o debate e as eventuais mobilizações ambientalistas. Dessa forma, observamos que a abertura democrática, embora tenha ampliado os canais de participação e contestação social, também expôs o Estado a novas formas de pressão e captura de interesses privados, tornando o processo de formulação de políticas mais permeável às disputas sociais, políticas e econômicas. Dessa maneira, compreender as políticas públicas socioambientais contemporâneas exige não apenas atenção às vulnerabilidades ambientais, mas também à dinâmica política que estrutura a atuação estatal em meio às tensões democráticas.

A falta de respeito pelo meio ambiente, e as mais recentes quebras nas políticas ambientais estabelecidas em território nacional, moldaram um cenário que torna imprescindível discutir a responsabilidade estatal sobre a gestão e impactos ambientais. Nesse sentido, observamos que:

Essas novas realidades ambientais convivem com mudanças no campo político, modeladas por transformações sociais e econômicas, pelo medo e a insegurança e pelo impacto das inovações tecnológicas. A humanidade e o planeta estão expostos a uma mutação de múltiplas dimensões, com processos disruptivos e impactantes nos modelos de percepção e de análise do mundo contemporâneo. Uma metamorfose do mundo mais do que se insinua, se anuncia (Teixeira; Toni, 2022 p. 73).

Dessa forma, entendemos que vivemos uma era de transformações profundas e disruptivas, em que desafios ambientais, políticos e tecnológicos se entrelaçam, exigindo novas formas de governança e análise. Pretendemos assim, explorar a característica da centralidade do Estado de exercer suas funções de forma profissionalizada, considerando também a dinâmica de viabilidade de fiscalização da atuação estatal por meio da sociedade civil, voltando-se para um debate pautado nas dinâmicas ambientais e mitigação de desastres.

Fonseca (2016) destacou a importância da coordenação, tanto entre as agências governamentais quanto entre o Estado e a sociedade. Segundo o autor, a articulação intragovernamental, aliada à defesa e promoção dos direitos de minorias, é essencial para a implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento ambiental sustentável. Desenvolve uma tese de correlação entre uma ação coordenada de um Estado como uma alternativa para o desenvolvimento de políticas públicas efetivas para as causas ambientais.

Elucida a necessidade de um pensamento governamental que supasse as instabilidades dos ciclos políticos, de uma atuação em longo prazo, de ações construtivas mesmo sem retornos diretos imediatos supracitados. Com base nesse cenário, para dar conta dos objetivos propostos, propomos uma análise específica da dimensão administrativa da

capacidade estatal. Compreendida como a parcela da ação estatal responsável pelo planejamento, execução e fiscalização das políticas públicas. Tal dimensão será aplicada aqui, em razão da sua implicação diante da insurgência de desastres naturais, já que, a prevenção e respostas aos desastres fazem parte das ações de gestão de riscos que compõem as funções administrativas. Caracterizada em um eixo de pensamento que aponta a intrínseca natureza das dimensões específicas da capacidade estatal como partes para um todo, sendo este o funcionamento de um Estado.

Salientamos assim que a escolha metodológica aqui apontada de designação específica de um estudo da dimensão administrativa vem como uma estratégia metodológica alinhada aos objetivos específicos da pesquisa. Cientes de que, no cenário observado, a pertinência das ações de detecção, planejamento e execução de ações municipais administrativas é extrema diante das enchentes e suas consequências. Nesse sentido retomamos ao trabalho de Pires e Gomide (2016) que apontam três pontos de presença - e avaliação, da capacidade estatal administrativa. Sendo estes: a presença de burocracias governamentais organizadas, a existência e funcionamento de mecanismos de organização intergovernamentais e a existência de procedimentos de monitoramento das ações de implementação de políticas. Nesse cenário, pretendemos com o recorte de análise, apontar as especificidades administrativas em um cenário que proporciona o posterior posicionamento das mesmas em sua relação de interdependência das demais dinâmicas que influenciam outros campos de atuação do estado analisado.

Ainda nesse sentido, apontamos a preponderância da recorrência da literatura sobre capacidade estatal na dimensão administrativa ao longo de obras como as de Luciana Cingolani (2013). Na obra da autora somos apresentados a uma concepção de capacidade estatal administrativa que apresenta estreita relação com o conceito de boa governança, sendo este o exercício do poder estatal voltando para a gestão dos assuntos organizacionais públicos, como a autonomia administrativa, que por sua vez mobiliza a formulação e implementação de políticas públicas municipais. Diante disso, as etapas posteriores da presente pesquisa têm por objetivo a realização de um estudo de caso do ocorrido na cidade de Porto Alegre - RS no mês de maio de 2024, seguindo os parâmetros de análise da capacidade estatal municipal. Para, com isso, dialogar sobre o exercício do poder municipal com as causas e efeitos do desastre ambiental que mergulhou a cidade por mais de um mês.

4. CAPÍTULO 3: LÁ ONDE A ÁGUA É VIZINHA

Eu poderia me derramar aqui, ater-me a te fazer
compartilhar da revolta e da tristeza experimentadas diante
das catástrofes que te desfiguram e, no momento, nos
ameaçam mesmo nos lugares mais inóspitos e por muito
tempo inalcançáveis. O espírito de conquista e a sede de
lucro não conhecem limites, e a tecnologia deste século
acredita poder se autorizar a tua desumanização total.
Eu também poderia me abandonar à melancolia da
tua perda, à melancolia do desaparecimento dos
teus mistérios, das tuas obscuridades,
e encontrar aí matéria para a escrita.
Geneviève Azam, Carta à Terra.

4.1 A GOVERNANÇA DAS ÁGUAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Tratar da governança das águas no contexto das mudanças climáticas, da descentralização federativa e dos desafios de implementação das políticas públicas no Brasil é fundamental. Ao pensarmos sobre a gestão dos corpos hídricos, é a Constituição Federal de 1988 que estabelece os princípios normativos de organização administrativa, entretanto, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), e a Lei nº 9.433/1997, apresentam marcos na construção da governança das águas. Mas afinal, o que podemos considerar como governança das águas?

No ano de 2011, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apontou a importância da condução de políticas e serviços públicos específicos para a garantia da segurança hídrica, da infraestrutura urbana e da integração multinível dos recursos hídricos com políticas públicas amplas - em termos municipais, estaduais e federais. Apontou ainda, a necessidade da inclusão da sociedade civil na gestão das pautas envolvendo os corpos d'água. De acordo com Bezerra e Silva et al., (2019), a governança das águas refere-se à capacidade de um ente governamental de promover uma articulação entre a administração dos recursos hídricos com outras áreas da administração pública que possuem correlações e impactos com as águas. Por meio disso, promove a integração de setores e níveis da administração pública, contando também com a participação da sociedade civil. E dessa forma, busca a aplicação de um planejamento pautado na sustentabilidade e na manutenção das políticas de meio ambiente.

Ainda nesse aspecto, a OCDE aponta uma série de princípios que englobam a governança da água (Figura 9), apoiando-se nos conceitos de eficácia, eficiência, confiança e comprometimento e se alinhando aos diferentes setores da administração pública e suas respectivas atribuições.

Figura 9 - Princípios da OCDE para a Governança da Água.



Fonte: OCDE (2015).

Diante disso, retomamos a classificar a organização do Estado Brasileiro sobre a autoridade administrativa da governança das águas. A Constituição Federal do Brasil (1988), aponta que os recursos hídricos contam com políticas e sistema próprios, apesar de cumprirem obrigatoriamente com articulação ligada às políticas globais de meio ambiente. Encontra-se na Constituição que o domínio das águas é duplo: quando tratam-se de corpos hídricos de nascente e foz compreendidos em áreas inteiramente pertencentes aos estados federados, ou de corpos hídricos subterrâneos, sua administração cai sobre os mesmos; já em casos onde os limites hídricos ultrapassem as fronteiras estaduais ou nacionais, a administração dos mesmos é de responsabilidade da União.

Já em âmbito municipal, a gestão dos recursos hídricos é pautada de diferentes formas. A primeira é vista através do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), sistema federal de gestão composto por organismos colegiados e órgãos administrativos que postulam sobre a gestão das águas. A gestão do SINGREH é relativa aos estados federativos e à União, sendo de responsabilidade de cada estado viabilizar a

participação municipal, que acaba por ocorrer indiretamente na maioria dos casos. Por outro lado, a Lei Nº 9.433/1997, conhecida como Lei das Águas, traz o papel municipal no seu trigésimo primeiro artigo ao afirmar que

Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.

Entretanto, tanto as disposições específicas da Lei das Águas quanto o arranjo institucional que promove o SINGREH, apesar de mencionarem a necessidade de “órgãos municipais cujas competências se relacionam com a gestão de recursos hídricos” não dispõem de maneira concreta quais órgãos seriam esses e suas competências. Dessa forma, cabe à gestão municipal a promoção da integração entre a gestão de recursos hídricos com as demais políticas que afetam as águas no âmbito local. Em razão disso, a falta de especificidade de domínio administrativo sobre as águas e sua gestão acaba por potencializar a falta de políticas municipais específicas relacionadas aos recursos hídricos.

4.2 GESTÃO E PLANEJAMENTO AMBIENTAL EM PORTO ALEGRE

No caso do município de Porto Alegre, conforme as disposições abordadas anteriormente, o formato descentralizado e de participação ampla da gestão dos recursos hídricos é estruturado por meio da Lei das Águas e da normativa estadual do Rio Grande do Sul, a Política Estadual de Recursos Hídricos, promulgada como Lei Estadual no 10.350/94. De acordo com a proposta de governança das águas, tais normativas são integradas com demais normativas de áreas correlacionadas como a Lei Nº 10.257/01, o Estatuto das Cidades, Lei Nº 6938/81, a Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei Nº 14026/20, o Marco Legal do Saneamento, (Marques, 2024).

De acordo com a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), instituída por meio da Lei das Águas, as entidades municipais atuam por meio de colegiados deliberativos e conforme detalhado anteriormente, é de responsabilidade estadual e municipal a organização de seus próprios órgãos deliberativos. No caso do Rio Grande do Sul, isso se dá por meio dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH), divididos entre: Comitês da Região Hidrográfica do Guaíba; Comitês da Região Hidrográfica do Litoral e Comitês da Região Hidrográfica do Uruguai. Sendo estes, divididos em comitês específicos de atuação sobre os corpos d'água de

cada região, como é o caso do Comitê G 080, o responsável pela gestão da Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba, de forma específica.

Salienta-se que, dentre as metas estabelecidas pelos CBHs, destacam-se assegurar a oferta de água em termos de quantidade e qualidade adequadas, prevenir disputas entre os diferentes setores usuários e fomentar a proteção dos recursos hídricos, utilizando-se, para isso, de mecanismos como o enquadramento dos corpos d'água em classes de uso, a concessão de outorga para utilização, a aplicação de tarifas pelo uso da água e a elaboração de planos de recursos hídricos por bacia. Sempre buscando uma inter-participação dos Comitês com os municípios banhados pelos corpos d'água, a fim de garantir a aplicação dos recursos propostos nas políticas públicas municipais.

Entretanto, além das normativas legais, outro fator deve ser considerado ao se pensar nas disposições administrativas dos recursos hídricos em Porto Alegre e no Estado do Rio Grande do Sul - suas dinâmicas geográficas e climáticas que colocam a região como um espaço de alta incidência de desastres ambientais. Fato que diretamente afeta a relação do estado com seus corpos d'água. De acordo com o Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) de 2022, a Sub-região Sul da América do Sul, que compreende o estado do RS, está sujeita a sofrer com os efeitos do aquecimento global e mudanças climáticas em larga escala. Apontando ainda, de forma mais ampla que as regiões da América Central e do Sul,

(...) estão altamente expostas, são vulneráveis e sofrem impactos significativos das mudanças climáticas — uma situação agravada pela desigualdade, pobreza, crescimento populacional e alta densidade demográfica, pelas mudanças no uso da terra, especialmente o desmatamento com consequente perda de biodiversidade, degradação do solo e elevada dependência das economias nacionais e locais dos recursos naturais para a produção de *commodities* (Castellanos et al, 2022, p. 1691, tradução nossa).

Ainda nesse aspecto, o relatório IPCC expressa que a região Sul do Brasil vem sendo e seguirá sendo alvo do aumento da frequência de eventos climáticos como chuvas intensas e ciclones extratropicais (Marques, 2024). Tais fatores, e as evidências vistas no passado histórico e contemporâneo do Estado, que vivenciou pré maio de 2024, também duas grandes enchentes em 2023, nos meses de setembro e novembro. Elucidam um cenário de instabilidade climática que necessitava - ainda necessita, de uma revisão do planejamento público para torná-lo célere e eficiente. Considerar o alto nível de risco de desastres provocados pela nova dinâmica climática é uma peça chave para a avaliação e

desenvolvimento de políticas ambientais, hídricas e de planejamento que deem conta de proteger a população, a infraestrutura e o meio ambiente rio-grandense a curto, médio e longo prazo.

Diante disso, partimos para a análise de outra importante ferramenta do planejamento porto-alegrense contra os desastres climáticos e de gestão dos recursos hídricos, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), já anteriormente mencionado. Sancionado por meio da Lei Complementar Nº 434/99 e posteriormente alterado pela Lei Complementar Nº 646/2010, o PDDUA é apontado como “o instrumento básico da política de desenvolvimento, qualificação e expansão urbana” (2010, p. 5). Ou seja, trata-se do instrumento norteador das ações públicas e privadas existentes no âmbito municipal, naquilo que compete às seguintes pautas: Desenvolvimento Social e Cultural; Ambiente Natural; Patrimônio Cultural; Mobilidade e Transporte; Desempenho, Estrutura e Infraestrutura Urbana; Desenvolvimento Econômico e Gestão da Cidade.

Para dar conta do desenvolvimento urbano ambiental, o documento aponta quinze princípios, dos quais salientamos os seguintes:

I – a gestão democrática, por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (Alterado pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010). II – a promoção da qualidade de vida e do ambiente, reduzindo as desigualdades e a exclusão social; (...) V – o fortalecimento do papel do Poder Público na promoção de estratégias de financiamento que possibilitem o cumprimento dos planos, programas e projetos em condições de máxima eficiência; (...) IX – a defesa, a conservação e a preservação do meio ambiente; (Incluído pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010). (2010, p. 16).

Estes princípios apontam a necessidade de um planejamento urbano participativo, integrado e eficiente. Entretanto, o documento não apresenta nenhum tipo de planejamento para cenários de desastre ambiental, cheias ou enchentes. Ocorre apenas menções de áreas de risco de cheias nas pautas sobre Zoneamento Urbano. Observamos ainda, que o presente PDDUA analisado não é atualizado desde o ano de 2010, quando a cidade não enfrentava enchentes de larga escala desde 1967. Entretanto, entre 2010 e 2025, foram registrados quatro grandes desastres ambientais e climáticos que afetaram a cidade de Porto Alegre. A enchente de 2015, a enchente de setembro de 2023, a enchente de novembro de 2015 e por fim, a

enchente de abril e maio de 2024, a maior já registrada e objetivo de pesquisa do presente trabalho.

O CMDUA eleito em 2010 era composto por 28 membros titulares, distribuídos entre nove representantes da comunidade, nove de entidades não-governamentais e outros nove de entidades governamentais. A presidência do conselho era exercida pelo titular da Secretaria do Planejamento Municipal, função ocupada por Luiz Gomes até março de 2010, sendo sucedido por Urbano Schmitt, que assumiu o cargo em abril do mesmo ano, e representando o CMDUA até 2011. Dada a dinâmica de renovação bienal dos conselheiros, coube à composição do CMDUA no biênio 2010-2011 a condução dos debates que resultaram na revisão do Plano Diretor que entrou em vigor em 2010. Foi através dessa dinâmica de revisão e reestruturação do PDDUA que os conselheiros revisaram as disposições do plano anterior e passaram a formular novas diretrizes para o plano em debate.

De acordo com dados apresentados pela Câmara de Vereadores de Porto Alegre, em 2010 os debates centrais mobilizados pelo CMDUA foram acerca das seguintes questões: mobilização e criação de áreas especiais de interesse social, ligadas a empreendimentos do programa “Minha Casa Minha Vida” do governo federal; remoção de dispositivos legais que apontavam uma faixa de 60 metros de preservação permanente na Orla do Guaíba; projetos especiais e flexibilizações normativas que valorizavam os interesses privados, em especial da construção civil, nos debates sobre princípios urbanísticos do município; e, por fim, considerações sobre novas modalidades de transporte público ligadas a sustentabilidade e planejamento urbano. Tais debates culminaram na criação de um plano diretor que classifica em três graus os Projetos Especiais de Impacto Urbano, revisa os parâmetros urbanísticos da cidade, cria as Áreas de Ambiência Cultural, regulamenta os Estudos de Impacto de Vizinhança como obrigatórios e cria o Instituto de Planejamento Urbano.

Entretanto, apesar da consolidação do plano, os debates que levaram às mudanças listadas acima não se deram de forma consensual por todas os conselheiros e sociedade civil. Em especial, as decisões que diziam respeito às flexibilizações urbanísticas e remoções de proteções ambientais, como o caso da Orla do Guaíba, foram alvo de debates entre o conselho e posteriormente na Câmara de Vereadores que aprova as disposições propostas pelo CMDUA. Adiante, os debates iniciados em 2010 perduram por mais de uma década, antes mesmo da revisão do PDDUA em 2020, as disposições sobre licenciamento urbanístico e ambiental e o favorecimento da iniciativa privada voltaram a discorrer.

De acordo com Luís Gomes (2021), as principais conexões e flexibilizações à construção civil ocorreram nos anos de 2020 e 2021, sob o governo de Marchezan, onde os

projetos especiais forneceram os caminhos para a viabilização de empreendimentos fora do regramento disposto no Plano Diretor. Esses projetos urbanísticos não se encaixam nas disposições definidas para a área onde pretendem se desenvolver, assim necessitando de estudos de viabilidade urbanística avaliados pelo CMDUA. O pesquisador ainda afirma um crescimento no uso dos projetos especiais - originalmente previstos para utilização em casos isolados, como estratégia utilizada pelos representantes das grandes construtoras como é o caso da Melnik, beneficiada por projetos classificados como prioritários em 2020.

Salienta-se assim, que o processo de revisão do PDDUA e as alterações na legislação realizadas entre os períodos de elaboração modificaram a dinâmica do município de maneiras profundas. Após as eleições municipais de 2020 que levaram Melo ao poder executivo, “o município passou a apresentar vários projetos de lei isolados, alterando o regime urbanístico e mesmo o zoneamento do Plano Diretor, de diferentes regiões da cidade.” (Fedozzi, 2022 p. 176) Apontando um distanciamento das ações da prefeitura em relação às revisões do PDDUA ao mesmo modo que manifestaram-se medidas urbanísticas que necessitavam de revisão de normas estabelecidas pelo mesmo. Nesse sentido, Fedozzi afirma ainda que “As propostas de alteração do PDDUA realizadas pelo município no período da pandemia são profundas, modificam o modelo espacial, o regime urbanístico e a concepção de planejamento urbano prevista originalmente pela lei...” (2022. p. 179).

Nesse cenário, debate-se a revisão posterior do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, em legislação obrigatoriamente devendo ser realizada a cada período de dez anos. Entretanto, no caso da capital Porto Alegre, esta revisão soma um atraso de mais de cinco anos na atualidade. Vide que, a revisão prevista para 2020 foi iniciada tardiamente e suspensa no contexto da pandemia de Covid-19, ainda no governo de Nelson Marchezan Júnior (PSDB). Desta forma, os conselheiros que ocupavam as cadeiras do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA), responsável pelo PDDUA, tiveram seu mandato estendido até a realização de eleições para a posse de novos conselheiros. Posteriormente, nos anos de 2021 e 2022, já sob o governo de Sebastião Melo (MDB), sucessivas prorrogações do mandato dos conselheiros seguiram ocorrendo sem previsão de novas eleições e da subsequente revisão do plano.

Sequencialmente, no ano de 2023, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJ-RS) judicialmente suspendeu o mandato estendido do CMDUA e convocou novas eleições. Entretanto, a prefeitura de Porto Alegre retomou a decisão judicial afirmando que após a deliberação em uma Conferência Municipal em 7, 8 e 9 de março de 2023, que retornaria com um novo PDDUA para a Câmara de Vereadores somente no ano de 2025, após

a realização das eleições municipais. Nessa mesma instância, a prefeitura rompeu um acordo que possuía com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) que auxiliava nas decisões do CMDUA (Fedozzi, *et al*, 2024).

Durante o mês de janeiro de 2024, foram realizadas eleições para o CMDUA, entretanto, mais de um ano depois, em fevereiro de 2025, o TJ-RS por meio da 4ª Vara da Fazenda Pública, anulou o resultado das eleições dos representantes das entidades não governamentais que compõem parcela das cadeiras do Conselho Municipal. A decisão foi justificada com base em evidências de que o processo eleitoral não cumpriu as normativas da Lei Complementar Municipal (LCM) nº 434/99, que regulamenta a composição e funcionamento do CMDUA. Além de apontar como evidências a proposição de um edital que possibilitava o ingresso de participantes sem vinculação ao planejamento urbano e a entrada indevida de entes governamentais em vagas destinadas à participantes da sociedade civil. Fedozzi, *et al*. apontam ainda, que no processo eleitoral do Conselho, uma disputa de poder entre os diferentes setores da capital foi elucidada. Os autores afirmam que representantes e apoiadores dos setores imobiliário e da construção civil, responsáveis pela exploração privada de territórios centrais da cidade como a Orla do Guaíba e o Centro Histórico de POA, marcaram presença na disputa pelo CMDUA, a fim de garantir a manutenção de seus interesses.

Ressalta-se aqui que os representantes dos grupos em disputa de poder pelo mercado civil e imobiliário da capital, como é o caso dos aliados da construtora Melnick, foram apontados como ligações diretas do prefeito Sebastião Melo no sociograma elaborado pelo pesquisador Marcelo Kunrath Silva (2024). Nesse sentido, Fedozzi, Marx e Nunez, apontam que

Nas eleições, que ocorreram nas oito Regiões de Planejamento, a coalizão que une os capitais imobiliários e as forças bolsonaristas de apoio ao prefeito Melo (MDB/PL) utilizou-se de farto poder econômico subsidiando o transporte de eleitores e lançando mão de expedientes espúrios da Prefeitura para garantir a maioria no CMDUA. (2024. p. 40).

Esse cenário ilustra a importância dada à entidade deliberativa CMDUA e ao próprio PDDUA, como ferramentas para a organização urbana do município de Porto Alegre que estão sujeitas aos jogos de interesses do capital imobiliário e sua relação de apoiadores. A inserção do capital privado nas decisões políticas da cidade é uma realidade crescente e cada vez mais abrangente. O projeto de desenvolvimento urbano neoliberal aplicado pelo governo de Porto Alegre na história recente, toma conta dos diversos setores de atuação do município.

Isso torna o capital privado mais uma vez superior aos interesses da população média e da gestão participativa entre diferentes camadas populacionais.

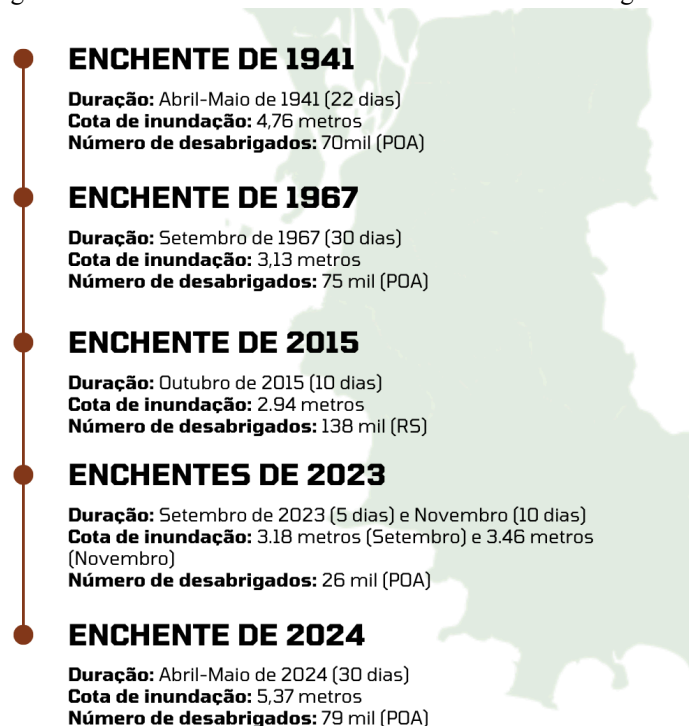
4.3 PORTO ALEGRE SOBRE AS ÁGUAS

Conforme anteriormente mencionado, o passado histórico da cidade de Porto Alegre é permeado pela ação dos fenômenos e desastres naturais. Nos oitenta e três anos que separam 1941 e 2024, os anos da segunda e primeira catástrofes de maior efeito, a capital enfrentou sete momentos de grandes enchentes. Em mais de oitenta anos, a Enchente de 1941 ocupou o posto de maior enchente na história do Rio Grande do Sul e em especial, de Porto Alegre, sendo superada apenas em 5 de Maio de 2025, quando a cota de inundação do Guaíba supera a máxima história de 4.76 metros em 61cm. Compreendemos assim que ter as ruas submergidas pela água não é um fato novo na história da capital gaúcha. A estrutura da cidade, os registros históricos, a memória coletiva, e até mesmo as placas espalhadas pelo Mercado Público de Porto Alegre apontam uma relação íntima entre a cidade e a ação das águas.

Ainda no que separa 1941 e 2024, observamos que, se em meados do século passado a ação das águas já era parte da realidade porto-alegrense, na atualidade, situada em um mundo em catástrofe climática, como Porto Alegre estava preparada para lidar com as ações naturais? Ciente de que, a cidade em sua posição geográfica e disposição urbana, já se encontra em desvantagem aos efeitos da ação natural. Nesse sentido, é diante da magnitude da ação climática no ano de 2024, que a jornalista Geórgia Santos questiona: “Porto Alegre é a primeira capital brasileira a, de certa forma, sucumbir às mudanças climáticas. E por que? Porque choveu muito? Não, não foi porque choveu muito. Foi porque a gente está ignorando os sinais há décadas.” (Rádio Novelo Apresenta, 2025).

É nesse contexto que partimos para uma análise de cinco das enchentes de maior magnitude no Estado do Rio Grande do Sul, entre 1941 e 2024, buscando compreender o que as mesmas podem indicar sobre a dinâmica climática e o planejamento urbano que a acompanha. Sendo assim, elencamos as enchentes de 1941, 1967, 2015, 2023 e 2024 (figura 10) como panorama para entender o que mudou - ou não, em Porto Alegre após quase um século de ação humana sobre o clima e suas consequências.

Figura 10 - Paralelos Históricos de enchentes em Porto Alegre.



Fonte: Elaborado pela autora.

4.3.1 A ENCHENTE DE 1941

Na década de 1940, o cenário porto-alegrense era marcado pela crescente população, pelo processo de urbanização e pela força do Guaíba. Se no cenário político federal a marca principal era a instauração do Estado Novo, no sul do país, quem governava a capital era José Loureiro da Silva, nomeado por Getúlio Vargas. Assumindo um município como primeiro candidato fora do meio do Partido Republicano Rio-Grandense, o prefeito que hoje nomeia um dos muitos viadutos da cidade, governou entre 1937 e 1943 nos registros oficiais, consta como sem partido. E é na metade desse governo que a situação de calamidade sem precedentes desagua com vinte e dois dias de chuvas que inundaram a cidade em 600 milímetros de precipitação.

É com uma população de cerca de 272 mil habitantes que Porto Alegre enfrenta os efeitos climáticos que levam à Enchente de 1941. Em um contexto de crescimento populacional, o município da época preparava-se para expandir sua extensão para abrigar o fluxo migratório, vivenciando problemas urbanísticos derivados do aumento do fluxo populacional. “A enchente de 1941, decorrente da maior cheia registrada no lago Guaíba desde 1873, foi um evento traumático para Porto Alegre pela sua magnitude, com nível de

pico atingindo 4,75 metros contra a referência de 3,00 metros do cais do porto.” (Silveira, 2020. p. 70)

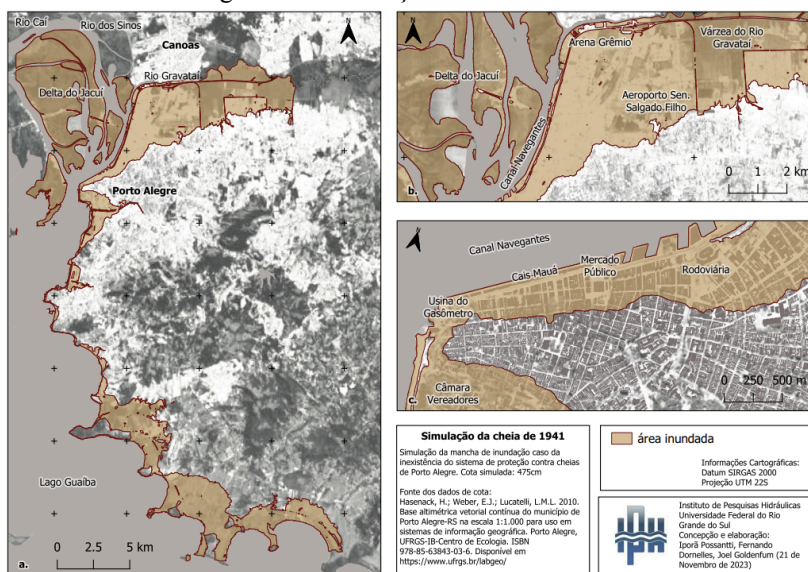
No período, a cidade enfrentava um volume de chuvas intenso por mais de vinte dias, que culminou na cota de inundação máxima registrada como de 4.76 metros.¹² A infraestrutura da cidade, ainda despreparada para lidar com as ações naturais, diante da ausência de dispositivos de proteção contra enchentes, viu um impacto maior de inundações nos bairros centrais, como Centro, Navegantes, Menino Deus, Passos D’Areia e Azenha. Na instância, cerca de 70 mil dos 272 mil habitantes do município de Porto Alegre ficaram desabrigados, o fornecimento de energia elétrica e água foram severamente afetados e pausados, a suspensão das atividades econômica, comercial, industrial e educacional da cidade esteve em voga por mais de um mês e a Ferrovia do Riacho, responsável pelas demandas de saneamento da capital, foi completamente destruída.

O impacto da ação ambiental na cidade motiva a gestão de Loureiro da Silva, apoiada pelo então governador do Estado, interventor sobre a ordem de Getúlio Vargas, Oswaldo Cordeiro de Farias, a buscar soluções no planejamento urbano e nas políticas públicas para melhor equipar a cidade de Porto Alegre para situações de calamidade motivada pelo ambiente natural. É nesse cenário de replanejamento da relação da cidade com o Guaíba que surgem os primeiros planos para o que viria se concretizar décadas depois no Sistema de Proteção às Cheias de Porto Alegre. Assim, surge um esforço político que culmina nas elaborações de Planos Diretores preocupados com a segurança e mitigação de efeitos climáticos extremos, como o Plano Gladosch e o subsequente Expediente Urbano de Porto Alegre, que apontaram as bases do planejamento urbano aplicado posteriormente. (Manchete, 2021).

Em paralelo com a realidade porto-alegrense de 2023, o pesquisador da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Iporã Possanti, elabora uma projeção do impacto da Enchente de 1941 sobre a configuração contemporânea de Porto Alegre, em situação de ausência dos mecanismos de proteção às cheias (Figura 11)

¹² A distância temporal do tempo presente e a falta de registros oficiais da época sobre a cota de inundação ocasionam apontamentos distintos do nível d'água registrado. Em Guimaraens (2009) a cota apontada é de 4,76 m, já em Franco (1988) o nível é estimado em 4.73 m, e diversos outros números entre 4.70 m e 4.47 m são apontados na literatura. Para a condução da presente pesquisa, optamos pela utilização da cota de cheias de 4.76 m, sendo esta a mais amplamente aceita na literatura sobre a Enchente de 1941.

Figura 11 - Simulação da Cheia de 1941.



Fonte: Possanti, *et al.* (2023).

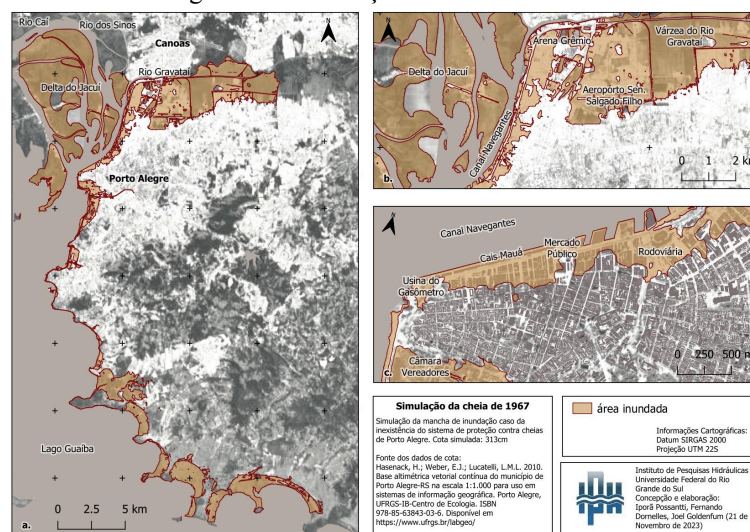
Ilustra-se nesta instância a dimensão prevista dos impactos da enchente de 1941 na cidade de Porto Alegre, utilizando a cota de inundação de 4.75 metros, correspondente ao nível alcançado pelas águas na ocasião histórica. A simulação toma como base a falta de registros históricos que apontam com precisão a abrangência do desastre, tomando a Porto Alegre contemporânea como base para evidenciar e mensurar os impactos históricos. Dessa forma, a simulação evidencia a vulnerabilidade de vastas áreas da capital gaúcha, bem como a importância crucial das obras de contenção e drenagem implantadas ao longo das décadas subsequentes.

4.3.2 A ENCHENTE DE 1967

Vinte e seis anos após a Enchente de 1941, a cidade de Porto Alegre ao final dos anos 1960 foi marcada pelos efeitos do Golpe Militar de 1964. Em governo no ano de 1967 estava Célio Marques Fernandes, anteriormente membro do Partido Social Democrático (PSD) e na época integrante da Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Em tempos ditatoriais, seu governo foi responsável por “(...) preparar o terreno para mudanças profundas que aconteceriam no governo seguinte, de Telmo Thompson Flores: Célio dedicou-se a melhorar o saneamento, regulamentar o comércio ambulante, intensificar as desapropriações para novas obras que viriam a mudar a cara da capital (...)” (Manchete, 2021. p. 120). Época na qual, a capital riograndense enfrenta ainda outra enchente de grande magnitude, a Enchente de 1967.

Em setembro de 1967, chuvas intensas fazem com que o Guaíba novamente deságue sobre as ruas da capital gaúcha. Atinge a cota fluviométrica de 3.13 metros, número mais de um metro inferior ao atingido em 1941, mas que atinge a cidade de maneira igualmente destruidora, colocando cerca de 75 mil pessoas em situação de desabrigo. Na época, apesar dos esforços iniciados duas décadas antes, a cidade ainda não contava com nenhum mecanismo de proteção às águas do Guaíba. Retornamos assim ao trabalho de Possanti *et al*, (Figura 12) para mensurar os efeitos da enchente.

Figura 12 - Simulação da Cheia de 1967.



Fonte: Possanti, *et al*. (2023).

A projeção novamente utiliza o mapeamento urbano de Porto Alegre de 2023 sobreposto com a projeção de 3,13 metros de cota de inundação, de acordo com os registros apontados em setembro de 1967. A simulação evidencia que, mesmo com um nível mais baixo que a cheia que a precede, observamos a abrangência dos eventos da enchente nas áreas centrais de Porto Alegre e no arquipélago. Dessa forma, a análise espacial evidencia a continuidade do risco de inundação em zonas críticas ao longo das margens do Guaíba, do Delta do Jacuí e do Canal Navegantes.

É somente após esse cenário que são colocados em ação os planos iniciados em 1941 ainda no governo do estado novista Loureiro da Silva, para a construção que viesse a proteger as áreas centrais de Porto Alegre. Entretanto é sob o governo de Marques Fernandes que o desenvolvimento do projeto é iniciado e posteriormente, em 1971, quando outro representante da ARENA, Telmo Thompson Flores, está sob o governo municipal, que são iniciadas as obras urbanísticas que criam o Muro da Mauá e o Sistema de Proteção contra inundações de Porto Alegre. Construído durante um período de quatro anos, o plano de prevenção toma

forma por meio da sua cortina de concreto, o Muro da Mauá, diques internos e externos, bombas e estações de bombeamento distribuídas por 68 km da cidade. Tomando o cenário visto nos anos de 1941 e 1967 sua infraestrutura foi planejada da seguinte forma,

“O sistema de proteção contra inundações e alagamentos de Porto Alegre usou como referência a enchente de 1941 e se acrescentou uma margem de segurança de 1,25 m. Assim, foi projetado para uma cota de inundação de 6,0 m. A cidade foi cercada por diques externos com essa altitude. Próximo à rodoviária começa o dique em direção ao norte sobre o qual foi construída a avenida Castelo Branco, seguindo posteriormente pela BR-290 (Freeway). No limite norte de Porto Alegre, ele faz uma curva a Leste e protege também contra as cheias do Rio Gravataí. Outro dique começa próximo à Usina do Gasômetro e segue em direção ao Sul. Sobre ele foram construídas as avenidas Edvaldo Pereira Paiva (Beira-Rio) e Diário de Notícias” (Augustin, 2024. p. 5).

Conforme anteriormente mencionado, nos cinquenta e um anos que separam sua inauguração da atualidade, o Muro da Mauá (Augustin, 2024) é despontado como epicentro dos debates sobre o planejamento urbano da capital. Ao longo de tal período, a infraestrutura foi alvo de controvérsias que envolvem desde questões alinhadas à memória da ditadura civil-militar, à disputas político-partidárias, até mobilizações voltadas para a estética e acessibilidade do espaço público de Porto Alegre. Apesar da existência de tais debates, o Muro da Mauá manteve sua função primordial como ferramenta de proteção contra inundações, sendo crucial na mitigação dos impactos de seis grandes inundações¹³ ocorridas desde sua construção.

4.3.3 A ENCHENTE DE 2015

Setenta e quatro anos após 1941, em 17 de outubro de 2015, o Guaíba volta a subir, marcando o que viria a ser na época, sua primeira grande enchente no século XXI. Na ocasião, a cadeira máxima da prefeitura de Porto Alegre era ocupada por José Fortunati (PDT). Ex-vice-prefeito em duas gestões, deputado estadual e federal pelo Rio Grande do Sul, ex-presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre e antigo militante do Partido dos Trabalhadores (PT), Fortunati chega ao poder somente com a renúncia de José Fogaça (PMDB), em 2010. Após cumprir com o final do mandato deixado por seu predecessor, Fortunati é reeleito em 2013, em uma chapa com Sebastião Melo (MBD), como vice-prefeito.

¹³Em 1984 com cota de inundação de 2.60 metros. Após décadas, em 2015 com cota de 2.65 metros, no ano seguinte, 2016, com 2.65 metros de máxima. Já no ano de 2023, assolado por duas enchentes, a primeira no mês de setembro com cota de inundação máxima de 3.18 metros e a segunda em novembro com máxima de 3.46 metros. E por fim, a máxima histórica de 5.37 metros atingida em maio de 2024.

Entretanto, apesar da ocorrência da enchente, o principal marco dos governos de Fortunati foram os esforços relacionados à Copa do Mundo de Futebol Masculino, sediada no Brasil - e com Porto Alegre sendo uma das sedes, em 2014. É em um cenário de obras projetadas e nunca entregues e recessão econômica e política que novamente as águas do Guaíba voltam a adentrar a capital. Ainda abaixo da cota de inundação vista em 1967, foram registrados 2.94 m de cheias. Apesar da vasta diferença temporal entre 1967 e 2015, suas cotas de inundação foram relativamente aproximadas e suas áreas de abrangência também (Muller Neto, 2018). Em adição a isso, outro fator importante existe entre as duas realidades: o sistema de proteção às cheias, que tem ação fundamental no ano de 2015. Apesar da cota fluviométrica pouco abaixo de três metros de inundação, não ocorreu extravasamento de alta escala sobre a margem do Cais do Porto, em razão do fechamento das comportas dos diques de proteção.

Na ocasião, as chuvas que inundaram o Guaíba tinham um culpado certo, o fenômeno climático El Niño. O evento climático periódico caracterizado pelo aquecimento das águas nas regiões equatoriais do Oceano Pacífico foi classificado como “forte” pelos valores do Índice Oceânico Niño (ONI), que registra suas ocorrências. Além de despontar no Sul do Brasil, o evento afetou em diversas extensões outras áreas do país e do mundo, com ênfase no Sul global. Dada a dimensão do desastre na capital, diversas áreas foram afetadas e cerca de 9800 pessoas foram desabrigadas ou desalojadas, com ênfase em “(...) algumas regiões enfrentaram problemas graves, como o Arquipélago de Porto Alegre, onde mais de 400 famílias tiveram de abandonar suas casas.” (Porto Alegre, 2016. p. 49)

A cidade de Porto Alegre apresenta contrastes marcantes quanto à proteção contra cheias, evidenciando vulnerabilidades tanto em áreas com sistemas de contenção quanto naquelas desprovidas deles. A região do Arquipélago porto-alegrense, composta por 16 ilhas separadas do restante da capital pelas águas do Guaíba, tem sua história marcada pela ação das águas. Dado sua disposição geográfica são suscetíveis a ação dos fenômenos climáticos com maior incidência. Originalmente povoadas por indígenas nativos da região, os Guaranis, foram local de abrigo para a população negra de Porto Alegre por boa parte do século XX, em 2015, possuíam ao total de cerca de 9 mil habitantes. Historicamente alvo recorrente do clima, a região apresenta-se um com dos espaços mais desassistidos pela administração local, havendo a ausência de quaisquer dispositivos de prevenção às cheias do Guaíba em todo seu território.

Por outro lado, mesmo em áreas centrais da cidade, onde a infraestrutura foi preparada para dar conta do efeito das águas, certos problemas eram aparentes. Na época, conforme

mencionado anteriormente, o sistema de contenção às cheias foi uma peça fundamental para mitigar os efeitos da precipitação e consequente cheia do corpo d'água mais próximo da capital. Em 2015, a responsabilidade pela operação e manutenção do sistema de proteção contra cheias do Município de Porto Alegre caía sobre o Departamento de Esgotos Pluviais (DEP), posteriormente extinto em 2017, órgão de administração direta do município. Que para dar conta do volume pluviométrico, fechou a totalidade das comportas externas que cercam a cidade. Apesar da ação do DEP, foi registrado que uma parcela rasa de água atingiu as áreas centrais da cidade, onde se localiza o Muro da Mauá. E para conter o avanço dessa água, foi instalada uma barricada provisória, composta por sacos de areia, com o intuito de “... conter, proteger essas placas metálicas, estas comportas, porque não possuem sistema de vedação, porque elas são de correr, portanto nós vamos fazer essa vedação com esses sacos para evitar que lâminas de água invadam a Avenida Mauá” (Tarso Boelter¹⁴, apud G1, 2015).

Além das ações específicas registradas pelo Departamento de Esgotos Pluviais e de ações isoladas de resgate e assistência realizadas pela Defesa Civil de Porto Alegre, não foram identificadas, em registro público e documental, medidas políticas específicas, estruturantes ou estratégias para lidar com a instabilidade climática, decorrentes da enchente de 2015. A resposta municipal, dessa forma, permaneceu limitada à contenção imediata dos danos e à mitigação emergencial de seus efeitos. Durante o auge da tragédia, em 18 de outubro, a gestão municipal, sob o comando de Fortunati e Melo, decretou estado de emergência, medida que visava a mobilização de recursos extraordinários e facilitou a articulação de apoio interinstitucional. Apresentando como justificativa, sobretudo, os danos causados pelas águas sobre as populações carentes das Ilhas e do bairro Humaitá - ambas regiões desassistidas de sistemas de proteção.

Cientes de que “A injustiça climática se materializa de forma avassaladora nas periferias, nas quais a população de menor renda, em sua grande maioria negra e parda, vive em áreas impróprias para moradia, à margem de cursos d’água, em locais alagáveis e/ou suscetíveis a deslizamentos de terra” (Alfonsin; Cruz, 2024, p. 64). Apontamos ainda que a ausência de proteção adequada nesses territórios não apenas agravou os efeitos das inundações, como também escancarou as desigualdades territoriais na distribuição das infraestruturas públicas de defesa civil. Ainda assim, após o episódio, não se observou a

¹⁴ Diretor em exercício do Departamento de Esgotos Pluviais de Porto Alegre em 2015. Posteriormente vereador e diretor-geral da Câmara Municipal de Porto Alegre pelo PP, afastado voluntariamente em 2019 em meio a investigações onde foi suspeito de crimes de peculato, corrupção passiva, falsidade ideológica, uso de documento falso e organização criminosa.

consolidação de um plano de adaptação climática voltado a essas comunidades, perpetuando o ciclo de risco e abandono que essas regiões vivenciam desde antes dos anos 40.

Pelo contrário, no ano de 2014 a cidade de Porto Alegre recebeu do governo federal uma verba de R\$ 124 milhões de reais, destinados à obras de infraestrutura e modernização do sistema de contenção as cheias. O fomento liberado pelo Ministério das Cidades do governo federal foi destinado à prefeitura da capital através do DEP, na época gerido por Tarso Boelter. A ação foi motivada por outra enchente, de proporções menores às vivenciadas em 2015, mas não menos importante. Levou a danos severos a infraestrutura, economia, atendimentos médicos e serviços básicos no município e região metropolitana. Para dar conta de tais problemas, o recurso financeiro surgiu como uma alternativa para a modernização do sistema, que não havia passado por grandes manutenções desde sua inauguração, realizadas através de estudos, planos e licitações para a construção de 14 novas casas de bombas e 2 dutos subterrâneos de escoamento de água. Entretanto, a falta de estudo e planejamento inviabilizou o projeto e de acordo com as condições sancionadas no termo de aceite ao fomento assinado pela Prefeitura de Porto Alegre, o dinheiro retornou à União cinco anos depois, sem ter sido aplicado.

Entretanto, é também no governo de José Fortunati que é elaborado o plano Estratégia de Resiliência de Porto Alegre como parte do Desafio das 100 Cidades Resilientes realizado pela Fundação Rockefeller, em 2016. Foi ainda no ano de 2013, dois anos antes da tragédia, que a capital gaúcha foi selecionada para participar do grupo, que na época compunha um quadro de cinco municípios selecionados na América Latina. O plano, em sua concepção previa preparar a cidade para situações de risco e desastres naturais ou de ação humana, contendo como desafios, as seguintes pautas: Diversificação da economia; Bem viver; Riscos; Mobilidade Humana; Resiliência da Resiliência. Destes, destacamos a pauta “Riscos” que aponta em sua apresentação, a ineficiência da gestão e dos recursos da capital, para dar conta dos cenários catastróficos que enfrenta, vide que:

Tal ineficiência no gerenciamento de risco pode ser percebida a cada aumento do nível das águas do Lago Guaíba, quando a cidade sofre com inundações e alagamentos nos quais famílias são desalojadas, resultando em perdas materiais e alteração na rotina. O último período de chuvas extremas, ocorrido durante o inverno e a primavera de 2015, por exemplo, desalojou cerca de 5000 pessoas durante 15 dias. A ineficiência se reflete no controle da ocupação de áreas de risco, que em Porto Alegre são atualmente 118 áreas mapeadas, somente para os riscos de inundações, alagamentos e deslizamentos. Hoje, essas áreas concentram cerca de 44 mil pessoas, das quais aproximadamente 10 mil sofrem com as cheias cíclicas do Lago Guaíba. (Porto Alegre, 2016, p. 13).

Apontava já na sua parcela inicial de apresentação a necessidade de uma revisão das ações e planejamento público voltadas para a gestão de riscos. Ao tratar da mensuração de pessoas e áreas atingidas, o plano ainda aponta como e para onde os recursos de planejamento deveriam ser direcionados. Entretanto, salienta-se que a elaboração do plano precede o desastre vivenciado pelos porto-alegrenses em 2015, utilizando do mesmo apenas como uma ferramenta para comprovar e exemplificar a necessidade de se repensar a área das políticas públicas de prevenção à eventos climáticos.

Outro ponto crucial do plano de Estratégia de Resiliência é a parcela do documento que apresenta “Iniciativas para aumentar a resiliência de Porto Alegre”, onde são delimitadas e estruturadas propostas de ação destinadas à dar conta dos objetivos vistos nas diferentes pautas orientadoras do documento. Percebe-se assim, um planejamento estruturado com metas, apoiadores, pontos focais, cronogramas e valores. Naquilo que nos cabe na presente análise, destaca-se a iniciativa 5.01 denominada “Fortalecimento da Estrutura e das ações de Defesa Civil”, na qual foram propostas quatro ações de impacto direto sobre como a cidade prepara e previne-se dos desastres que enfrenta historicamente.

São estas: Iniciativa 5.02 DrenaPOA, que apontava como ponto focal o Departamento de Esgotos Pluviais e previa ações através da “Reforma e ampliação das casas de bombas, melhorias estruturais, aumento da capacidade e aquisição de geradores de energia.” (Porto Alegre, 2016. p. 33); Iniciativa 5.03 Seguro de Desastres, voltado para a promoção de um mecanismo de seguro monetário voltado ao financiamento de ações destinadas ao atendimento de famílias residentes em áreas de risco, incluindo a destinação de recursos para a urbanização desses territórios, a remoção e reassentamento de populações desabrigadas; Iniciativa 5.04 Revitalização do Arroio Dilúvio, que previa revitalização dos espaços de encostas e nascentes do Arroio Dilúvio e foz do Guaíba, introduzindo áreas verdes, objetivando melhorias na qualidade de água presente em tais ambientes;

Iniciativa 5.05 COPAE - Comissão Permanente de Atuação em Emergências, com ponto focal na Gabinete da Defesa Civil da Prefeitura de Porto Alegre (Gadec), centrada na estruturação e fornecimento de recursos e auxílio à atuação da Defesa Civil em momentos de calamidade; E por fim, Iniciativa 5.06 Plano Municipal de Mudanças Climáticas, que com o objetivo de reduzir os efeitos negativos das mudanças climáticas previa o lançamento de “Comitê de Mudanças Climáticas instituído até fevereiro de 2016; Política de Mudanças Climáticas e Eficiência Energética lançada até junho de 2016; Metas para redução de emissões de gases do efeito estufa 2022-2050 definidas; 100% dos prédios públicos

municipais adaptados para geração ou consumo de energia limpa e renovável.” (Porto Alegre, 2016. p. 34)

Com base nisso compreendemos que, dadas as disposições do plano, podemos aferir uma preocupação da administração de Porto Alegre, com a formulação de políticas urbanas e socioambientais que considerassem a vulnerabilidade estrutural da cidade. Entretanto, apesar de conquistar o selo de “cidade resiliente” em decorrência da entrega do plano, poucas mudanças planejadas no mesmo foram implementadas à médio e longo prazo após sua publicação. Apesar de ter sido elaborado no último ano da gestão José Fortunati e Sebastião Melo, a primeira menção legal do plano vem somente em 2019, na gestão de Nelson Marchezan Júnior (PSDB), com a promulgação da Lei Nº 12.629, de 11 de Novembro de 2019. Na ocasião, o projeto de Lei 228/15 que viria a se tornar a legislação, foi proposto pelo vereador Cássio Trogildo (PTB)¹⁵. Votado na 87ª Sessão Ordinária da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, de 18/09/2019, foi aprovado por unanimidade pelos presentes, em uma sessão de votação com tempo registrado de 2 minutos e 5 segundos. A legislação, apresentada como prevista em base nas estratégias apontadas em 2016, traz em seu texto a proposta de

Art. 3º O Município de Porto Alegre buscará tornar-se referência em resiliência urbana na América Latina até o ano de 2025, por meio dos seguintes temas, com seus respectivos objetivos: I – mobilidade urbana: a) possuir um serviço de transporte público satisfatório que atenda a todos, bem como na quantidade adequada a cada região; b) incentivar modais alternativos; e c) possuir acessibilidade universal eficiente a estruturas públicas em vias, espaços e acessos; II – legalização de terras, devendo possuir um processo claro e bem estruturado de regularização fundiária, no qual todas as partes interessadas têm suas necessidades atendidas e seu papel na construção de soluções, reforçando a confiança mútua, de forma a garantir o acesso universal aos serviços básicos; III – prevenção de risco: a) possuir uma gestão de risco de desastres que promova a sua redução, principalmente, em caso de inundação, alagamento e deslizamento; e b) garantir infraestrutura adequada às famílias que residem em áreas de risco elevado por meio da fiscalização, da prevenção de ocupações, do monitoramento das áreas de risco e das ações estratégicas de planejamento;

Havia a previsão do compromisso porto-alegrense com a prevenção das catástrofes socioambientais dentre os principais pontos à serem desenvolvidos na cidade. Ao apresentar o ponto “III – prevenção de risco” a prefeitura de Porto Alegre reconhece formalmente a iminência do clima sobre a cidade, apontando os casos de inundações, alagamentos e deslizamentos como ênfases do projeto de reestruturação para a resiliência. A votação unânime para a aprovação do projeto de lei também revela um dado importante: em 2019, o

¹⁵ Partido Trabalhista Brasileiro, fundado em 1979, passou por uma fusão com o Partido Patriota em 2023, formando o Partido Renovação Democrática (PRD).

cenário político revelava um relativo consenso político institucional em torno da importância da resiliência urbana. Nesse sentido, inferimos que houve um reconhecimento coletivo da gravidade dos problemas climáticos e da necessidade de uma resposta estratégica e legalmente estruturada. Entretanto, os fatos subsequentes não refletiram essa intenção.

4.3.4 AS ENCHENTES DE 2023

Sete anos depois do Plano de Resiliência de Porto Alegre apontar que a cidade carecia de organização e gestão do poder público para o gerenciamento de crises e desastres socioambientais, e três anos depois da promulgação da Lei Nº 12.629/11, que institui o Plano de Resiliência Cezar Busatto, as ruas da cidade voltam a ser invadidas pelas águas do Guaíba. Em 24 de setembro de 2023, o nível do Guaíba na região do Cais Mauá chegou à marca de 2.76 metros, por trás da cheia estava o mês mais chuvoso da capital em 107 anos, com o total de precipitação estimado em 413 milímetros até aquela semana. Segundo a meteorologista Josélia Pegorim, as chuvas que chegaram à Porto Alegre foram fruto do acúmulo do excesso de chuvas nas bacias hidrográficas dos três estados da região Sul do Brasil nos meses que antecederam setembro. Efeitos esses que foram ampliados pela ocorrência de três ciclones extratropicais formados em proximidade ao litoral gaúcho na época, decorrentes do fenômeno El Niño.

Na ocasião, a cidade já se encontrava sob a gestão de Sebastião de Araújo Melo (MDB), eleito no pleito municipal de 2020 após vencer Manuela d'Ávila (PCdoB), no segundo turno. Sendo eleito em uma campanha política onde levava a proteção contra os alagamentos como pauta, ressaltamos o posicionamento de campanha do político em razão dos eventos que vieram a discorrer em seus anos como figura máxima da gestão do município. Dessa forma, salientamos que a campanha de Melo utilizou como base críticas diretas às administrações anteriores, promessas que levavam como base os princípios da liberdade econômica, preocupações ligadas às causas ambientais, a inclusão do militarismo na educação porto-alegrense e atenção aos problemas de infraestrutura.

Em meio ao eixo de debates sobre as causas socioambientais, observamos que em comunicado oficial em suas redes sociais, Sebastião Melo, em 3 de novembro de 2020, apresentou o texto: “Nos últimos 4 anos a prefeitura perdeu R\$ 121 milhões destinados à reforma das casas que bombeiam a água da chuva. Nos próximos 4 anos você quer evitar os alagamentos? Mude de prefeito.” em formato de comunicação visual. O uso dessa narrativa serviu como instrumento de convencimento eleitoral, posicionando Sebastião Melo como um

gestor comprometido com soluções estruturais para a crise urbana relacionada às enchentes, ao mesmo tempo em que responsabilizava seus antecessores pelas falhas acumuladas na área.

Entretanto, é em um cenário que inicia-se com “As chuvas intensas que afetaram o Rio Grande do Sul na primeira semana de setembro causaram mortes e destruíram dezenas de cidades. As enchentes causadas pelo evento climático extremo levaram o Executivo estadual a declarar estado de calamidade pública ou emergência nos municípios afetados.” (Rio Grande do Sul, 2023) que ações da prefeitura de Melo começam a ser observadas. Durante as enchentes vivenciadas em Setembro de 2023, a cota de inundação do Guaíba anteriormente marcando 2.76 metros atingiu a cota de 3.18 metros, superando as cotas de 2015 e 1967. Na ocasião, o poder executivo municipal decretou o fechamento de 8 dos 14 portões que compõem o sistema contra cheias. Os seis portões remanescentes, por sua vez, correspondem a estruturas de fechamento permanente, para as quais foram emitidas ordens operacionais visando à instalação de barreiras emergenciais, por meio da disposição de sacos de areia com função de contenção. Tais ações de resposta primária ao efeito das enchentes foram conduzidas pelo DMAE e pela Defesa Civil de Porto Alegre.

Em novembro de 2023, pouco mais de um mês após as chuvas extremas de setembro, Porto Alegre voltou a ser severamente afetada por uma nova elevação do nível d'água do Guaíba. Atingindo a cota fluviométrica de 3.46 metros, consolidou-se como a segunda maior desde a marca histórica de 1941. O episódio ocorreu em meio a nova incidência dos mesmos fenômenos climáticos vistos no mês anterior, onde a região Sul do país foi severamente afetada pelo alto volume de chuvas. No Estado o número estimado de pessoas afetadas somava 700 mil, sendo estes desabrigados, desalojados e indivíduos que sofrem de danos físicos e materiais em decorrência do alto volume pluviométrico e as enchentes que o sucederam. Já na capital, os prejuízos se concentraram especialmente na região do Arquipélago, no 4º Distrito e no bairro Sarandi. De acordo com dados apresentados pelo CDC, o número de operações de resgate e socorro na capital somou 1.830, com famílias e comunidades inteiras sendo desalojadas por conta da ação da água. Diante do agravamento da situação, em 21 de novembro a prefeitura decretava novamente estado de emergência, indicando a repetição do cenário vivenciado em setembro.

É nesse cenário que solidifica-se uma realidade já presente, Porto Alegre estava em meio às ações do clima, seus efeitos aumentavam cada vez mais rápido e era necessária, mais do que nunca, uma revisão da gestão e infraestrutura da cidade. A previsibilidade dos eventos climáticos com exatidão não era possível, entretanto, estudos científicos apontavam com previsão que a ação dos fenômenos meteorológicos de portaria sobre a cidade novamente. Em

2016, o Plano de Resiliência previa o preparo para situações decorrentes dos fenômenos El Niño e La Niña, posteriormente em 2022 o IPCC apontou a região Sul do Brasil, onde se localiza a capital gaúcha como alvo forte das ações climáticas. No próprio ano de 2023, pesquisadores da UFRGS, Goldenfum e Gehling apontavam a necessidade de revisão do Muro da Mauá e do sistema contra cheias diante do cenário apontado para a cidade. Além desses inúmeros estudos foram conduzidos dentro e fora de Porto Alegre, apontando as ações do clima como alvo do planejamento público contemporâneo.

Nesse sentido, observamos as ações específicas tomadas em momentos prévios à 2023, para a manutenção do sistema que protege a cidade. Inicialmente observamos que na disposição da Lei Orçamentária Anual de 2023, a pasta intitulada “Melhoria no Sistema de Proteção Contra Cheias” apresentou recurso de R\$3.002 reais, em comparação com R\$3.000 reais previstos em 2022 e R\$25.206.049 em 2021. Revelando um quadro de descontinuidade orçamentária severa, a queda de mais de 99% em três anos aponta um indício de priorização de outras áreas ao mesmo modo onde evidencia o distanciamento entre o discurso político e as ações efetivas.

Entretanto, no mesmo período, as comunicações oficiais da Prefeitura de Porto Alegre, realizadas através de seu site oficial, apontavam uma preocupação com a prevenção contra as cheias. Afirmado em matérias que a prefeitura em conjunto com o DMAE mobilizaram R\$ 592 milhões de reais desde 2021 para as ações de prevenção socioambiental. Dentre as ações previstas no orçamento estão “R\$ 35 milhões em dragagens de arroios para evitar inundações”; “R\$ 11 milhões em contratos de microdrenagem de rede pluvial”; “20 servidores para cargos administrativos no Dmae”; “140 servidores temporários para cargos técnicos no DMAE. Ampliação de 20 servidores”; “30 novos agentes na Defesa Civil (out/23); órgão foi reestruturado em sistema municipal contra desastres”; “142 áreas de risco mapeadas em uma atualização dos locais que não era feita desde 2013” (Porto Alegre, 2024). Sendo estas ações imprescindíveis em meio a gestão dos recursos hídricos e fomento às instituições que realizam trabalhos de resposta às cheias. Entretanto, existem divergências entre a comunicação oficial e os dados fiscais concretos que permitem questionar o grau de coerência entre a retórica pública e as ações estruturais efetivamente implementadas.

No que diz respeito a gestão da prefeitura sobre o DMAE, por exemplo, um dos principais responsáveis pelas ações de contingência em 2023, desde a extinção do Departamento de Esgotos Pluviais (DEP) que incorporou as demandas do Sistema de Contenção as Cheias para o DMAE, não foram identificadas expansões no quadro de funcionários (Santos, 2025). Observa-se aqui, que a precarização do DMAE precede a

administração de Melo, de acordo com denúncia realizada por representantes do Sindicato dos Municipários de Porto Alegre (Simpa) e Conselho de Representantes Sindicais do Departamento Municipal de Água e Esgotos (Cores-DMAE) à Revista da Associação dos Técnicos de Nível Superior do Município de de Porto Alegre, em 2024, afirma-se um cenário onde:

“Desde 2017, durante a administração Marchezan Júnior, o Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE), autarquia responsável por três dos quatro eixos do saneamento básico - abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana -, vem sendo cerceado nas suas atividades a ponto de ter perdido grande parte da sua autonomia administrativa, financeira e econômica. O resultado foi a redução da capacidade técnica e operacional do Departamento para a prestação dos serviços. Essa redução se deu pela falta de reposição do quadro funcional, pela interferência da administração centralizada através dos seus comitês gerenciais e decretos regulamentadores, pela falta de planejamento com visão do futuro da autarquia e pela proposital falta de investimentos em expansão e melhorias” (SIMPA; CORES, 2024).

Entretanto, o cenário não apresentou melhoras com a troca de administração municipal, pelo contrário, no período pós 2019, o departamento perdeu autonomia administrativa, foi alvo de cortes de servidores e dentre os apresentados pelo Portal da Transparência da cidade, de um total de 17.122 cargos criados, 6.810 estavam vagos sem previsão de concursos e nomeações para preenchê-los. Essa informação entra em conflito com a apresentada pela Prefeitura, que apontava o reforço nos quadros técnicos de servidores do departamento com o intuito de recompor a capacidade operacional da instituição. Além de que, a manutenção das casas de bombas do sistema de prevenção às cheias, foi terceirizada pelo DMAE para a Bombas Sinos Indústria e Comércio nos anos de 2023-2024.

Outra ação identificada trata-se da iniciativa do “Perímetro Urbano de Drenagem”, contrato de drenagem pluvial destinado a Zona Norte da capital, mobilizando um orçamento de R\$11.340.081,64. A ação, coordenada pelo DMAE, havia sido iniciada em setembro de 2020 e interrompida em 2021 devido à cortes financeiros, retomou a ação em março de 2023, quando foi viabilizada do contrato de Execução de Redes de Drenagem no Perímetro Urbano. As ações do projeto foram terceirizadas por meio de licitação, com a empresa Brasmac Engenharia Ltda sendo a beneficiária. O projeto que previa a implantação de 1,2 quilômetros de tubulações no norte porto alegreense, tinha prazo de um ano para a conclusão de suas ações. Entretanto, até junho de 2024, a obra ainda não havia sido concluída.

Outras iniciativas apontadas pela Prefeitura na matéria de 07 de maio de 2024, enquanto a cidade era tomada pelas águas do Guaíba mais uma vez. Foram estas, as de

dragagem de arroios, mobilizada por um orçamento de R\$35 milhões, e microdrenagem, com a destinação orçamental de R\$ 11 milhões. Ambas apontadas como estratégias preventivas para reduzir o risco de alagamento em diversas regiões do município. Contudo, as ações realizadas, além de não contarem com propostas específicas direcionadas aos dispositivos de drenagem, casas de bombas e comportas do Sistema Contra Cheias, não se mobilizaram em resiliência efetiva em 2023.

Vide que, a Defesa Civil e o DMAE enfrentaram problemas no fechamento da comporta de número 12, a comporta de número 13 foi fechada com êxito, porém cedeu poucas horas depois devido ao grande fluxo d'água. Em diversos outros pontos da capital o fechamento das comportas foi atrasado e dificultado devido a falta de manutenções, entulhos dispostos em seu caminho de fechamento, asfaltos irregulares, questões que ocasionaram em fechamentos atrasados e apoiados com sacos de areia. Além de que, na ocasião, apenas uma pequena parte das casas de bombas estavam operando adequadamente. Em virtude de falhas em geradores, vazamentos, inundações, poços e paredes com construção abaixo da cota necessária para proteção da casa de bombas, o funcionamento desses dispositivos foi prejudicado, culminando em uma situação onde mais da metade das 23 estações de bombeamento estava inativa ou com funcionamento abaixo da média.

Entretanto, a possibilidade de problemas com o funcionamento das Estações de Bombeamento de Água Pluvial (EBAPs) não era desconhecida pela prefeitura. Em denúncia formalizada junto ao Ministério Público do Rio Grande do Sul pelo deputado Matheus Gomes (PSOL), aponta-se que desde 2018 engenheiros do DMAE apresentaram denúncias à prefeitura por meio da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (Smsurb) e Secretaria Municipal de Infraestrutura Mobilidade (Smim). Referentes à necessidade de revisão das EBAPs 13,17 e 18, com ênfase nas últimas duas, aludindo para a necessidade de ajustes nos projetos das estações para evitar problemas que poderiam causar falhas no sistema de contenção. A denúncia do DMAE, iniciada em 2018, revista em 2019 pelas secretarias, passou os quatro anos seguintes sem movimentações, sendo revisitada ao final de 2023 em decorrência das enchentes de setembro e novembro. A denúncia de Gomes se baseia nos atrasos no processo e negligência em averiguar e resolver as questões apontadas pelos engenheiros, entretanto, a prefeitura de Melo responsabilizou na ocasião, somente o volume de chuvas e não as falhas técnicas do sistema. (Brasil de Fato, 2024).

Adicionalmente, não foram identificadas medidas tomadas com base no Plano de Resiliência Cezar Busatto desde sua promulgação em 2019 pela Lei Nº 12.629/11. Entretanto, em 19 de outubro de 2023, a prefeitura sanciona o Decreto Nº 22.263 que previa:

Regulamenta a Lei nº 12.629, de 11 de novembro de 2019, para estabelecer os meios de ação para tornar o Município referência em resiliência urbana na América Latina até o ano de 2025, por meio das temáticas de Mobilidade Urbana, Legalização de Terras, Prevenção de Riscos, Cultura de Paz e Ecossistema Dinâmico e Inovador e institui o Comitê Permanente de Resiliência (CPR) (Porto Alegre, 2023).

Propostas alinhadas ao texto do decreto, que apontava a criação do Comitê Permanente de Resiliência (CPR), como órgão interno da Administração Pública de Porto Alegre, sendo presidido pelo representante máximo do poder executivo municipal. Contando com a participação de membros de diversas secretarias, gabinetes e departamentos da gestão pública, como DMAE, CDC e Smamus, a nomeação dos membros cabia sobre a responsabilidade de uma Portaria elaborada e promulgada pelo gabinete do Prefeito. O comitê assim, foi criado com a finalidade de promover e instrumentalizar a gestão coordenada diante da iminência dos riscos socioambientais vivenciados na cidade. O CPR dessa forma, assume um espaço do Grupo de Trabalho multissetorial, que incluía representantes da Defesa Civil, DMAE, Saúde, Habitação, ativado em setembro de 2023.

Ao final de 2023, um ano marcado pelas ações do clima sobre a cidade de Porto Alegre, onde o sistema de contenção às cheias falhou em diversos pontos dada a latente necessidade por revisões e manutenções não realizadas. A Prefeitura Municipal previu na Lei Orçamentária para o ano seguinte, 2024, a cota orçamentária de R\$4.000 mil reais para manutenção do Sistema de Proteção Contra Cheias. A destinação de recursos, previstas em meio às pautas do DMAE, apresenta uma discrepância gigantesca comparada com outras áreas de atuação do departamento. Estando incluída em meio a um orçamento total destinado ao Departamento Municipal de Águas e Esgotos de R\$1.011.169.000 reais e recurso total de R\$11.688.120.189,00 destinados ao município de Porto Alegre.

4.4.5 A ENCHENTE DE 2024

Diante da apresentação prévia dos acontecimentos que decorreram na capital gaúcha nos meses de abril e maio de 2024, a análise nesta parcela da pesquisa, concentra-se na discussão acerca das ações políticas que ocorreram antes, durante e em decorrência do evento climático extremo e suas respectivas consequências. Nesse sentido, faz-se necessário as ações preventivas e administrativas tomadas pela prefeitura no período que sucede a enchente de novembro de 2023 e precede o início dos eventos de 2024. Em um primeiro momento, as comunicações oficiais da Prefeitura e do DMAE anunciaram a realização de medidas de

limpeza nas redes de drenagem e estudos sobre a manutenção das EBAPs. Embora tais ações fossem necessárias para lidar com os efeitos da ação das águas em 2023, representavam medidas mínimas de esforço institucional. Vide que, não respondiam às questões evidenciadas durante o ano anterior, assim como as avaliações técnicas e relatos de especialistas. Perpetuando assim um cenário onde a infraestrutura permaneceria fragilizada e desassistida.

Já em termos orçamentários, a anteriormente mencionada Lei Orçamentária Anual de 2024 (LOA 2024) foi amplamente debatida e questionada - em especial, a respeito da quantia direcionada a manutenção do Sistema de Proteção Contra Cheias. À época de sua tramitação, já estavam disponíveis do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET) que viriam à se concretizar, a região Sul do país seria novamente afetada pelo fenômeno climático El Niño durante os meses de abril, maio e junho de 2024, fato que gerou debates na Câmara de Vereadores de Porto Alegre em meio às votações para a aprovação da LOA. Os debates mobilizados no meio evidenciaram uma situação de desequilíbrio entre previsão técnica, debate legislativo e alocações de recursos. A situação chegou a mobilizar um pronunciamento do diretor do DMAE, Jorge Melo, que, conforme reportado por Becker (2024) afirmou: "...a quantia divulgada no orçamento não representa os recursos reais que serão encaminhados para a execução dos serviços. Segundo ele, trata-se de um valor simbólico." Parte-se com base na fala do diretor do pressuposto de que a adição do valor cotado para a pasta na proposta da LOA 2024 não tratava-se de uma quantia monetária real - mas sim, de um dispositivo institucional para quantificar uma demanda que seria dissolvida em outras pautas do orçamento do Departamento.

Entretanto, apesar da posterior aprovação da disposição normativa orçamentária municipal, outro processo institucional surgiu no âmbito da Assembléia Municipal de Porto Alegre. Sendo este, uma emenda protocolada pelo vereador Giovano Culau (PCdoB), integrante e porta-voz do mandato "Movimento Coletivo" que integra o corpo de vereadores do município. A proposta previa a realocação de recursos previstos para publicidade da autarquia para destinação ao sistema de contenção das cheias. Dessa forma, envolvia a mobilização de R\$300 mil reais previstos no orçamento, para dar conta das demandas apresentadas pelos dispositivos de proteção de Porto Alegre. A emenda nº 000603 foi votada como uma mais de oitocentas presentes no PROC. Nº 01100/23 - PLE 035/23 que dispunha a receita destinada ao município por meio do LOA 2024.

Trazendo em seu texto de justificativa a base orçamentária de 2023, a experiência vivenciada por Porto Alegre em 2023, a crise climática global e a educação ambiental (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2023), Culau e Coletivo apresentaram o projeto para

votação na 27ª sessão ordinária da CMPA em 06 de dezembro de 2023. O resultado da proposta aposta ao Projeto de Lei foi negativo, totalizando o quantitativo de 12 votos à favor e 19 votos contra. A votação nominal, disponível em ata oficial, registrou:

“(…) tendo votado Sim Adeli Sell, Aldacir Oliboni, Biga Pereira, Engº Comassetto, Fran Rodrigues, Giovani Culau e Coletivo, Jonas Reis, João Bosco Vaz, Mari Pimentel, Pedro Ruas, Prof. Alex Fraga e Roberto Robaina, e tendo votado Não Aírto Ferronato, Alvoní Medina, Cassiá Carpes, Cláudia Araújo, Cláudio Conceição, Comandante Nádia, Conselheiro Marcelo, Fernanda Barth, Giovane Byl, Idenir Cecchim, Jessé Sangalli, José Freitas, Lourdes Sprenger, Matheus Xavier, Mauro Pinheiro, Moisés Maluco do Bem, Mônica Leal, Psicóloga Tanise Sabino, Tiago Albrecht”.

Os resultados revelam um cenário político no qual o debate sobre os reforços ao sistema contra cheias e a proteção da capital gaúcha, foi desconsiderado pela maioria legislativa. Apesar das evidências técnicas e da experiência direta vivenciada na cidade pouco tempo antes da data de votação da proposta, o projeto foi desconsiderado e a aprovação do LOA foi concluída com a manutenção do orçamento simbólico de R\$4.000 reais para a pasta de manutenção. Não distante, se expressa o divisor político entre os votos dispostos nesta seção, a falta de consenso e o posicionamento dos parlamentares evidencia a força da política alinhada à base do poder executivo municipal. Entre a parcela de vereadores à favor da aprovação da proposta estavam os parlamentares dos partidos de oposição, esquerda e centro-esquerda, PCdoB, PDT, PSOL, PT, e a isolada representante do Republicanos, tradicionalmente de direita, Mari Pimentel. Já o bloco contrário à emenda é composto por parlamentares tradicionalmente ligados a partidos políticos de direita e centro-direita, historicamente apoiadores da coalisão representada pelo governo Melo. Sendo estes Cidadania, MDB, NOVO, PL, PP, PSB, PSD, PSDB, PTB, Podemos e Republicanos.

As disposições observadas no meio da Câmara de Vereadores revelam peças importantes sobre as disputas políticas e ideológicas que permeavam os debates sobre políticas socioambientais em Porto Alegre. Entretanto, em outros espaços da esfera pública, corriam diferentes processos que também viriam a moldar a infraestrutura, o ambientalismo e o planejamento da cidade. Em paralelo aos debates sobre a Lei Orçamentária, acontecia o processo de Leilão da Concessão do Cais Mauá. O espaço do Cais, que abriga armazéns e docas pertencentes ao antigo porto da cidade, localizado às margens do Guaíba no coração do Centro Histórico da cidade, foi alvo de debates históricos por parte do governo e população porto-alegrense. Separado da cidade pelo Muro da Mauá e pelos trilhos do Trensurb, o espaço passou por estudos e fomentou debates técnicos por parte do Governo do Estado do Rio

Grande do Sul desde novembro de 2021. Entretanto, foi somente em 18 de setembro de 2023 que o Edital de Concessão do espaço foi aprovado pela Secretaria de Parcerias e Concessões (Separ) e pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS) e acabou publicado no Diário Oficial do Rio Grande do Sul em 13 de dezembro de 2023.

A data marcada para o leilão que estabelecia a desestatização do espaço foi 31 de janeiro de 2024, quando o Consórcio Pulsa RS, composto pelas empresas Spar Participações e Desenvolvimento Imobiliário LTDA e Credilar Empreendimentos Imobiliários, venceu com lance único. Segundo informações apresentadas pelo site oficial do Rio Grande do Sul através do portal RS Parcerias:

A desestatização seguirá o modelo de Parceria Público-Privada Administrativa, por um período de 30 anos, sendo admitida a sua prorrogação até o prazo máximo de 35 anos. A opção por um processo licitatório único, que combina a concessão dos Armazéns e o aproveitamento imobiliário das Docas, visa potencializar o valor dos ativos e os investimentos. O projeto prevê a execução de obras em urbanização, a demolição parcial do Muro da Mauá, com a implantação de barreira alternativa para a contenção de cheias, e o retrofit dos armazéns, respeitadas as diretrizes que orientam a preservação do Patrimônio Histórico Nacional.

A iniciativa de privatização do Cais Mauá por meio da Parceria Público-Privada Administrativa tornou-se projeto à partir da Portaria nº 155, de 20 de outubro de 2020 que redesenhou a área poligonal do porto da cidade de Porto Alegre. Mobilizou a gestão do Cais Mauá para o Estado do Rio Grande do Sul e à partir da tal o espaço foi incluído dentro das pautas de desestatização. Os processos de concessão de espaços públicos no âmbito do RS aceleraram-se significativamente na última década, impulsionados pelo avanço neoliberal vivenciado nas políticas do Estado e mobilizadas através de alianças entre o governo estadual, órgãos federais e o BNDES. O RS, sob governo de Eduardo Leite (PSDB), além das mobilizações na capital, também privatizou empresas estatais através de iniciativas centradas nas áreas de infraestrutura e saneamento. A Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e a Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul (Sulgás) foram algumas das afetadas.

Os processos de privatização e desestatização de espaços e companhias historicamente estaduais, no Rio Grande do Sul, incluindo o processo visto no Cais Mauá, apontam um processo de financeirização dos bens públicos, transformando a infraestrutura urbana e os serviços públicos em ativos monetários para investidores privados e receitas para o Estado. No caso específico do Cais Mauá, a concessão de 30 anos isenta o poder público das responsabilidades de revisão da parcela de contenção das cheias que inclui o Muro da Mauá.

A empresa única participante do leilão apresentou ao estado um orçamento de R\$144,8 milhões, o lance mínimo estabelecido pelo Edital de Concessão. Dentro do orçamento estavam previstas ações de revitalização do espaço, a criação de empreendimentos residenciais e imobiliários e a retirada parcial do Muro da Mauá para sua posterior substituição por um projeto de contenção composto por barreiras fixas e removíveis (Parcerias RS, 2024).

Entretanto, a proposta que apontava ser o futuro do desenvolvimento econômico e urbano porto-alegrense foi suspensa por tempo indeterminado em maio de 2024, quando as águas do Guaíba avançaram sobre o Cais Mauá e as ruas da cidade. Naquele momento, a capital gaúcha vivenciava um desastre socioambiental mobilizado pelo alto volume de chuvas que viria a afetar o município de formas inéditas. Evidenciando novamente as vulnerabilidades dispostas em sua infraestrutura e planejamento. É nesse momento que surge o Decreto nº 57.596 que estabeleceu a situação de calamidade pública no município, ocorrendo na mesma semana em que o contrato de concessão do Cais Mauá estava previsto para ser assinado, o que impediu a concretização de tal ação. A situação não apenas inviabilizou a ação, mas também elucidou a fragilidade das políticas urbanísticas com foco na lógica mercadológica neoliberal. Apontando uma dissociação do planejamento e das perspectivas de gestão de risco em Porto Alegre.

Dessa forma, o contexto da Enchente vivenciada em 2024 foi capaz de evidenciar as estratégias de prevenção, mitigação e respostas a desastres de Porto Alegre, mais uma vez. A paralisação indefinida do projeto visto na região portuária desponta os limites das estratégias neoliberais de gestão dos recursos públicos. Verifica-se que o modelo de governo que prioriza as grandes intervenções imobiliárias e têm força nos interesses da iniciativa privada não é apto para cenários de catástrofe. Adicionalmente, conforme detalhado anteriormente, é nesse momento histórico que a cota fluviométrica de inundação supera a máxima histórica vista em 1941 e as ações emergenciais municipais e estatais são mobilizadas.

Durante o período onde o nível do Guaíba marcou 5,37m, Porto Alegre vivenciou um colapso de sua infraestrutura urbana e sistema de contenção às cheias. É nesse contexto que uma série de ações políticas emergenciais foram apresentadas pela Prefeitura de Porto Alegre, em resposta aos eventos climáticos, configurando uma resposta imediata aos eventos climáticos e a subsequente catástrofe socioambiental, objetivando políticas de gestão paliativa dos efeitos do clima. Conforme anteriormente debatido, em 2 de Maio foi decretado o estado de calamidade pública no município, medida extraordinária que habilitou a ação política para se beneficiar de mecanismos que facilitavam suas ações. Recurso que viabilizava ações como:

o acesso a recursos emergenciais do Estado e da União; a autorização de todos os órgãos municipais para atuarem sob o gerenciamento da CDC; a dispensa processos licitatórios os contratos de mobilização de bens e serviços direcionados às respostas ao desastre; e por fim, a viabilização da convocação de voluntários para a atuação nas ações de resposta ao desastre.

As ações mobilizadas pelo desastre apresentam uma série de ações emergenciais usadas como resposta primária diante da insuficiente de medidas preventivas estruturais consolidadas no cenário anterior à enchente. À medida que a necessidade de recursos emergenciais se consolida como resposta máxima do poder executivo municipal, o cenário aponta para as escolhas políticas tomadas pelo governo, como sendo de não-ação. As flexibilizações legais viabilizadas pelo Decreto nº 57.596 apesar de importantes em um cenário de catástrofe também evidenciam os limites da capacidade administrativa do município. Além de, a convocação de voluntários, sendo estes membros da sociedade civil e órgãos públicos intermunicipais, que no caso de Porto Alegre no dia 05 de maio, somavam-se 15.000 inscritos no cadastro oficial de voluntários da Prefeitura. Reforça a solidariedade civil como resposta às lacunas operacionais nas respostas ao evento socioambiental.

Ademais, outras ações da prefeitura foram realizadas durante o mês de maio. O conjunto de ações aqui mapeado elucida a complexidade da resposta institucional necessária em momentos não ordinários. Em 06 de maio, a promulgação dos Decretos Nº 22.657 e Nº 22.658 que flexibilizava e ampliava os prazos de medidas tributárias como IPTU, ISS e TCL, e suspendia os eventos em espaços públicos da capital, respectivamente. Essas foram algumas das primeiras respostas institucionais registradas, buscando respostas reativas que estivessem em diálogo com as pautas econômicas e de circulação de pessoas em áreas afetadas pelas águas.

Já em 11 de maio, a Defesa Civil porto-alegrense inicia um processo de emissão de atestado para a população afetada pelas enchentes, fornecendo documentos legais para justificar a impossibilidade de presença em atividades laborais e acadêmicas. Adicionalmente, em 14 de maio, o poder executivo mobilizou a Guarda Municipal com uma medida de apoio interestadual para a realização de ações de patrulhamento, resgate e vigilância emergencial. E ao final do mês, em 31 de maio é lançado o Plano Porto Alegre Forte, medida que buscava conectar empresas da iniciativa privada dispostas a atuarem em obras públicas em espaços afetados pela ação das águas. Novamente estabelecendo a atuação conjunta pública-privada como peça chave no posicionamento político da gestão municipal.

Durante o período onde a prefeitura atuava através de medidas e decretos, as ruas da capital gaúcha eram tomadas pelas águas - apesar da existência do Sistema de Contenção às

Cheias. Nesse período, a cota de inundação de 5,37 metros representou um aumento expressivo no nível de água vivenciado no passado recente e histórico de Porto Alegre, porém ela ainda estava abaixo da cota de 6 metros sobre a qual o sistema foi originalmente projetado. Essa diferença é fundamental para a compreensão das razões que levaram ao avanço das águas sobre o município, vide que, o volume de água de forma singular não explica a magnitude dos danos urbanos e sociais vivenciados. Diante da existência do Sistema Contra Cheias, a ação das águas, implicada pelo aumento expressivo no nível de chuvas caídas sobre o Estado do Rio Grande do Sul no período, sozinha não poderia ocasionar os efeitos que a capital sofreu.

Essa constatação entra em contradição com a narrativa oficial apresentada pelo prefeito Sebastião Melo em coletiva de imprensa no dia 21 de maio de 2024, transmitida através dos canais de comunicação oficiais da Prefeitura de Porto Alegre. A retórica apresentada pelo prefeito apontava uma minimização das falhas estruturais e administrativas sobre os efeitos da cheia, baseando-se nos questionamentos “Vocês acham realmente que o problema das enchentes em Porto Alegre foi duas casas de bomba? Será que as pessoas não se dão conta que choveu milhões de metros cúbicos no RS e Porto Alegre está no meio?” (Prefeitura de Porto Alegre, 2024) O posicionamento do político aponta um desvio de responsabilização sobre a gestão pública para desastres, na mesma medida que aponta uma justificativa para a inexistência de ações de planejamento e investimento estrutural. A narrativa política da prefeitura de Porto Alegre minimiza a responsabilidade municipal atrelada à culpabilização do volume pluviométrico como um motivo de força maior que assolou a cidade.

Apesar disso, as ações climáticas não podem ser consideradas como fatos isolados, mas sim como simultâneas com a fragilidade estrutural do sistema de contenção. A marca de 564.8 mm de chuva acumulada em maio, superior por mais de 100 milímetros ao volume registrado na cheia histórica de 1941, é um importante fator climático, mas desponta sobre um território, que apesar dos exemplos históricos, não estava devidamente preparado para lidar com tal. A recorrência de fenômenos extremos nos anos de 2015 e 2023, já havia sinalizado as falhas existentes no sistema de proteção porto-alegrense e a necessidade de revisões de manutenção e modernização nos dispositivos que o compõem. Além de que, nos nove anos que separam 2015 e 2023, a região Sul do país foi apontada como eixo de incidência de fatores climáticos extremos diante da crise climática mundial vivenciada na atualidade. Como é o caso do relatório do Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) de 2022, que

apontou diretamente o aumento da probabilidade de eventos extremos para os espaços geográficos sul brasileiros.

Adicionalmente, apontamos outra dinâmica central: enquanto o sistema de proteção foi originalmente planejado na década de 1970, visando antecipar e mitigar as ações do clima. As gestões municipais contemporâneas priorizam atuar através de políticas alinhadas à lógica neoliberal, apoiadas na iniciativa privada, além de respostas emergenciais em detrimento de investimentos estruturais de longo prazo. A lógica política atual na administração da capital gaúcha desrespeita os alertas científicos globais e regionais, como transfere as responsabilidades ao mercado à instabilidade do clima.

Contrasta ainda, com o posicionamento político apresentado, estão uma série de evidências sobre as falhas que exacerbaram os efeitos da catástrofe socioambiental. Um exemplo ocorreu na metade do mês de maio, no pico mais alto de cheias, somente quatro das vinte e três casas de bombas no município estavam em pleno funcionamento. Para viabilizar uma resposta eficiente em meio ao desastre, foram instaladas bombas flutuantes de alta capacidade emprestadas pela Companhia de Saneamento Básico de São Paulo (Sabesp). Essas foram direcionadas ao município de Porto Alegre e região metropolitana, como estratégias em uma força tarefa para o escoamento de água, que foi apoiada ainda, por forças interestaduais como a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan) e da Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar), (Diário do Grande ABC, 2024).

Além das falhas vistas nas Casas de Bombas, o relatório intitulado O desastre hidrológico excepcional de abril-maio de 2024 no sul do Brasil de Collischonn *et al.* aponta a incidência de outros fenômenos já vivenciados anteriormente. O avanço das águas próximas às EBAPs em razão de estruturas bases das estações tendo sido rebaixadas propositalmente “...para permitir o trânsito de caminhões e tratores sobre a estrada de serviço que passa sobre os diques.” (2024, p. 21, tradução nossa), escolhas técnicas que além de permitirem um vazão de água abaixo da cota estabelecida, posteriormente também ocasionaram rompimentos por onde a água avançou sobre áreas anteriormente protegidas. O relatório dos autores aponta ainda, o rompimento de barreiras no Sistema Contra Cheias devido à construção de casas sobre ou próximas aos diques, comportas colapsando em razão de fechamentos incompletos ou parcialmente impedidos por falhas na vedação e lacunas, o que já havia acontecido também em novembro de 2023. Já nas áreas centrais da cidade, falhas adicionais foram identificadas à partir do refluxo da rede de drenagem pluvial, em áreas de falha na conexão

com as EBAPs ou em decorrência do não funcionamento das mesmas (Collischonn *et al.* 2024).

Outra motivação para a falha nas estações de bombeamento ocorreu em decorrência da falta de fornecimento de energia elétrica por parte da CEEE-D, operada pelo Grupo Equatorial Energia desde 2021. Vide que, apesar do desligamento das bombas em decorrência de quebra no fornecimento de energia não tenha por si causado os alagamentos, foi um fator importante no atraso do escoamento da água localizada nesses espaços. Resultou em um nível elevado de água mesmo após os períodos de chuva iniciais, constituindo cenários de água empossada por semanas sem possibilidade de escoamento sem a ação das EBAPs. Em alguns casos, como o bairro periférico localizado no norte da cidade, o Alvorada, seguia sem funcionamento regular de água e luz, e consequentemente sem funcionamento das casas de bombas, por um período de cerca de 30 dias. Dessa forma, até junho de 2024, dois meses após o início do desastre, a população ainda convivia com alagamentos, lixo e esgoto à céu aberto.

Diante das evidências apresentadas, compreendemos a enchente vivenciada por Porto Alegre durante os meses de abril e maio de 2024 como um fenômeno climático extremo que permite um olhar direto para a gestão pública. Mostrando-se marcada por fragilidades estruturais e pela lógica neoliberal, a postura de desresponsabilização institucional e a não-ação preventiva foram peças-chaves para a realidade porto-alegrense no período. Em razão de tais constatações, na próxima parcela na análise nos centraremos na realização de um estudo das ações apresentadas pelo poder executivo municipal de Porto Alegre no cenário da Enchente de 2024, seguindo os pressupostos da capacidade estatal administrativa anteriormente estabelecidos.

5. CAPÍTULO 4: CAPACIDADE ESTATAL ADMINISTRATIVA E DESASTRES CLIMÁTICOS

Já está mais do que evidente que é preciso
reorganizar o modo como vivemos.
Mas não, mantivemos tudo como sempre esteve.
E o silêncio foi tão grande quanto a enchente.
Geórgia Santos, O Fim do Futuro.

5.1 A CAPACIDADE ESTATAL ADMINISTRATIVA PORTO ALEGRENSE

Concretizamos o aqui proposto com base nas evidências anteriormente apresentadas e nos postulados metodológicos da capacidade estatal previamente estabelecidos. Portanto,

retomamos aqui o debate sobre o conceito de capacidade estatal administrativa como ferramenta de análise. Fundamentadas nos pressupostos weberianos, as ideias que compõem o debate administrativo no eixo da capacidade estatal proporcionam um solo fértil para a realização de debates e análises acerca da viabilidade de ações de um determinado ente governamental em um cenário específico. No caso aqui tomando forma, buscamos utilizar de seus pressupostos para identificar as ações da prefeitura do município de Porto Alegre e suas ações diante do fenômeno climático extremo vivenciado pelo estado do Rio Grande do Sul em 2024.

Cientes de que ao apontarmos o Estado como um ente indubitavelmente administrativo, caracterizamos suas ações como participantes de um contexto formativo que qualifica as suas possibilidades de mobilização. Assim observamos a obra de Santos (2025), onde a disposição administrativa da capacidade estatal é apresentada como habilidade do Estado de implementar políticas públicas com eficiência e eficácia, fazendo o uso de uma burocracia funcional e profissionalizada. Nesse sentido, também observamos a capacidade administrativa como um reflexo das escolhas políticas dos grupos em poder, através da análise das abordagens orçamentárias e institucionais que compõem as ações estatais.

Delimitamos assim a análise para abranger as considerações acerca da presença de burocracias governamentais organizadas, da existência e funcionamento de mecanismos de organização intergovernamentais e por fim, da existência de procedimentos de monitoramento das ações de implementação de políticas, conforme apontado por Pires e Gomide (2016), como pontos centrais da presente análise. Assim buscamos uma análise para além da existência legal de órgãos, conselhos e sistemas relacionados às temáticas abordadas, mas para uma busca sobre a qualidade dos quadros técnicos das entidades públicas, sobre as alianças presentes nos processos de tomada de decisão e sobre a articulação e permeabilidade de ações entre diferentes atores e esferas governamentais. Nesse sentido, elaboramos o quadro à seguir como forma de nortear a análise.

Figura 13 - Mapeamento da capacidade estatal administrativa de Porto Alegre.

DIMENSÃO	INDICADORES
Burocracia técnica e qualificada	- Existência de quadros técnicos efetivos e capacitados; - Autonomia técnica nas decisões;
Articulação de monitoramento e fiscalização	- Existência de órgãos regulatórios; - Possibilidades de ação de fiscalização por parte dos órgãos;
Integração técnica intersetorial	- Coordenação entre DMAE, Defesa Civil e demais secretarias; - Existência de protocolos intergovernamentais;

Fonte: Elaborado pela autora.

Diante dos indicadores apresentados no quadro, buscamos a concretização da análise dos indícios para configurar o plano das dimensões administrativas. Ao observar a existência de órgãos municipais específicos para a atuação em cenários de desastre climático, centramos a análise em dois principais eixos: a Defesa Civil de Porto Alegre e o Departamento Municipal de Água e Esgoto, enquanto entidades públicas de gestão do executivo municipal que concentram sua atuação em áreas alinhadas com o planejamento, gestão e resposta à enchentes. Destas, a primeira é observada diante da promulgação da Lei Complementar nº 1.005, de 8 de fevereiro de 2024 que municipaliza a atuação da Defesa Civil por meio da criação do Sistema Municipal de Proteção e Defesa Civil, instituindo a Defesa Civil de Porto Alegre (DCPA) no Gabinete do Prefeito (GP).

Observamos que a criação da lei é apontada pela Prefeitura (2024) como uma ação que objetiva o fortalecimento do órgão diante das frequentes crises climáticas enfrentadas pela cidade. Sendo assim, o DCPA foi instituído com a finalidade de reforço à capacidade municipal de gerenciamento das situações de risco. Por outro lado, observamos as ações da Defesa Civil anteriores à promulgação da Lei nº 1.005/24, que ocorria através do Decreto Municipal nº 9.250/1988 que regulamentou inicialmente a atuação do órgão em Porto Alegre. Durante o período de 1988 à janeiro de 2024, as ações da Defesa Civil estavam vinculadas diretamente à Secretaria Municipal de Segurança (SMSeg), órgão responsável pela regulamentação de todas as ações administrativas de segurança da capital riograndense, o que colocava as pastas de defesa em acumulação com outras articulações políticas e operacionais.

Naquilo que compete à atuação da Defesa Civil, observamos o apontamento das ações de atuação da entidade diante cenários de desastre, sendo estas: ações preventivas, ações

mitigatórias, ações preparatórias, ações de resposta e ações recuperativas (Prefeitura de Porto Alegre, [s.d.]). Evidencia-se uma estrutura institucional normativa, com atuação em múltiplos fronts e alinhada com as diretrizes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDE). Observamos assim, a atuação da DCPA às luzes do desastre climático vivenciado em 2024, onde as funções de resposta foram mobilizadas em grande escala e intensidade.

Já acerca do quadro de funcionários da Defesa Civil portoalegrense, não foram encontrados dados específicos sobre a quantidade de vagas preenchidas e abertas na entidade durante o ano de 2024. Entretanto, através dos registros da Câmara Municipal de Porto Alegre (2023), foi identificada uma expansão no quadro técnico da Defesa Civil ainda sobre regência da SMSeg, com a aprovação da decisão de criação de 50 novos cargos de agentes técnicos e operacionais destinados à defesa civil. E a normativa aprovada no mesmo momento, de extensão de 30 contratos temporários de servidores já em atuação, pelo prazo de um ano. Entretanto, a falta de transparência no acesso aos dados sobre o quadro de funcionários representa outro dado importante, a lacuna informacional apresenta uma fragilidade da transparência na apresentação de dados do município.

Adicionalmente, é de responsabilidade da Coordenação da Defesa Civil a elaboração do Plano de Contingência para o cenário de enchentes, documento que normatiza as ações descritas acima, orientando-as para casos específicos. Em 2024 o plano em vigor era de 2018, apresentando em seu texto de abertura a finalidade de

Definir o conjunto de ações a serem desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, no âmbito do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, com vistas à preparação do órgão de Proteção e Defesa Civil, órgãos de apoio do sistema, forças vivas da comunidade e comunidade local, para o enfrentamento aos desastres ocasionados pelas enchentes, em cumprimento à legislação vigente. (Porto Alegre, 2018, p.2)

São apontados ainda, no mesmo documento as vulnerabilidades mapeadas no município de Porto Alegre, dentro das quais foram indicadas as comunidades habitantes do Arquipélago, por sua proximidade com as águas do Guaíba, a infraestrutura municipal deficiente, o sistema de drenagem, o sistema de saneamento, condições precárias de edificações e grupos sociais vulneráveis. Entretanto, não foram observadas em dados oficiais informações acerca das ações concretas tomadas para sanar as vulnerabilidades apontadas, mesmo diante das ideias apresentadas sobre cooperação com outros setores e atores. Percebe-se um cenário de preocupação teórica com a capacidade de resposta e planejamento

contra desastres que não é convertida em ações práticas. Salienta-se assim que apesar do aumento na autonomia decisória das ações da defesa civil diante a criação da DCPA, durante o período que precede a enchente de 2024, não foram identificadas ações preventivas e de planejamento.

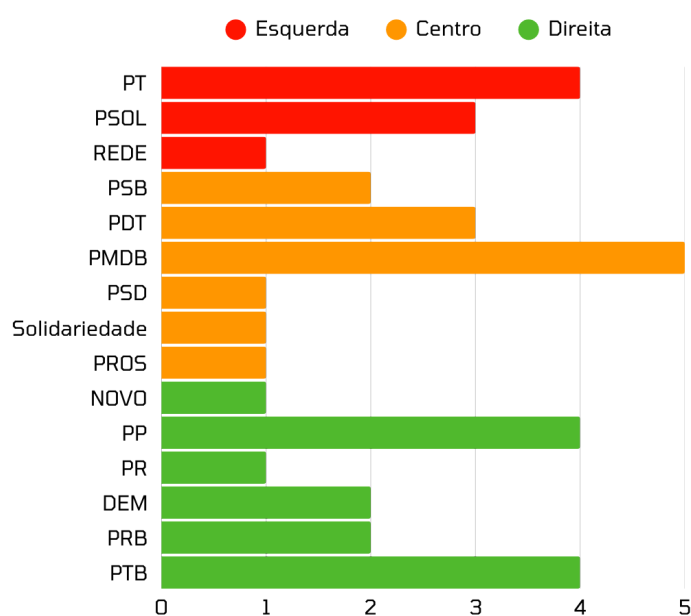
No entanto, destaca-se a atuação da DCPA durante os meses de abril e maio de 2024, no que compete às ações de resposta aos efeitos do clima. Foi através da atuação da Defesa Civil que o decreto que instituiu a situação de Calamidade Pública no município foi promulgado, coube também ao órgão a organização do cadastro oficial de voluntários e organização institucional de abrigos. Observa-se, em contrapartida, a proporção das ações de solidariedade civil que mobilizaram o resgate, criação e gestão de abrigos, cozinhas solidárias e diversas outras atividades de resposta às enchentes, que atuaram de forma independente das ações institucionais. Ações de autogestão que evidenciam a existência de lacunas na gestão municipal. Consideramos assim que “(...) o papel da sociedade civil foi fundamental, através da organização popular, comunitária e pela ação dos movimentos sociais. Mas isso não revela a eficiência da iniciativa privada, e sim o desespero pela sobrevivência, aliado ao senso de solidariedade entre muitos indivíduos e coletivos” (Winckler, 2024).

Ainda no quadro de ações da DCPA, a mobilização para a instalação de equipes de monitoramento de áreas de risco, a ativação dos recursos financeiros do Fundo Municipal de Defesa Civil e as respostas de evacuação preventiva em áreas de vulnerabilidade, também foram promovidas pelo gabinete. Nesse sentido, as respostas apresentadas pela gestão municipal apesar de configurarem iniciativas válidas de ação, demonstram uma centralidade nas ações de resposta imediata paliativa. Dado que revela uma baixa mobilização de dinâmicas de planejamento e gestão prévia, apesar da retórica vista na legislação. Assim, a alta capacidade de mobilização emergencial contrasta com a falta de ações preventivas.

Ademais, na parcela anterior da narrativa foi mencionado o processo que extinguiu o Departamento Municipal de Esgotos Pluviais e a inclusão das pastas de contenção às cheias para o Departamento Municipal de Águas e Esgotos. A extinção do departamento ocorreu ainda em 2017 sobre a gestão de Nelson Marchezan (PSDB), quando a votação venceu na Câmara Municipal de Vereadores com o apoio de 27 parlamentares. Dentre os quais estavam presentes representantes do PTB, PSB, MDB, Republicanos, PP, DEM, PDT, PSD, PSDB, PR, Rede Sustentabilidade e o único representante da oposição de vertente esquerdista, Adeli Sell, do PT. A composição política que aprovou o projeto de extinção do DEP era composta por apoiadores da gestão municipal de Marchezan, em especial parlamentares pertencentes ao eixo político de centro e centro-direita. Os mesmos grupos que posteriormente tornaram-se

parte da aliança política de Sebastião Melo. Cientes de que no período, a composição política porto alegreense estava representada (Figura 14) por um número expressivo de vereadores ligados ao partido político PMDB, atual MDB, contando ainda com uma maioria significativa de parlamentares do eixo da direita. Entre estes, estão os vereadores reeleitos em 2020 e atuantes no ano de 2024: Comandante Nádia (PMDB/PL); Ramiro Rosário (PSDB/NOVO); Roberto Robaina (PSOL); José Freitas (PRB/Republicanos); Márcio Bins Ely (PDT); Mauro Pinheiro (REDE/PP); Aldacir Oliboni (PT). A organização da indicação partidária segue uma ordem cronológica com a referência de partido integrado em 2017 e em sequência em 2024. Nos casos em que apenas uma sigla aparece, indica-se que o vereador não passou por troca partidária no período analisado.

Figura 14 - Composição política da XVII Legislatura da Câmara Municipal de Porto Alegre



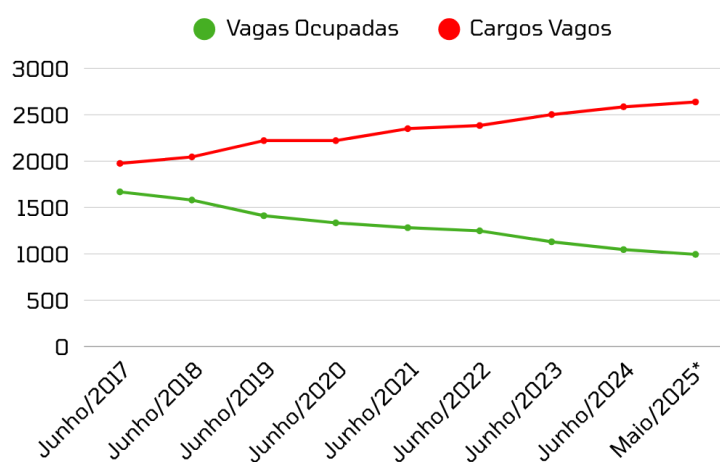
Fonte: Elaborado pela autora.

Esses dados revelam que o alinhamento político visto em 2017 com ênfase em parlamentares de centro, centro-direita e direita permaneceu nas cadeiras legislativas no município nos anos posteriores. Sendo esta base política que veio a integrar a gestão de Melo em 2020, indicando alianças semelhantes e uma possível continuidade de projetos políticos. Adiante observamos que, o voto solitário de Sell do Partido dos Trabalhadores ocorreu em circunstâncias conflitantes, apesar do registro oficial na ata da 65ª Sessão Ordinária de 12/07/2017 apresentar o voto SIM por parte do vereador, o trecho seguinte do mesmo

documento aponta que “(...) Adeli Sell registrou sua intenção de votar contrariamente ao Projeto de Lei Complementar do Executivo nº 005/17”. Entretanto, mesmo no caso de um voto negativo pela parte do parlamentar, o resultado da votação ainda estaria distante por vinte votos.

Mais distante do processo legislativo que votou pela exclusão do departamento, observa-se como ficaram as disposições do DMAE, que abrigou as demandas do DEP. Na época em que recebeu a demanda expandida, o departamento já se encontrava em situação de fragilidade dadas outras disposições orçamentárias e legais estabelecidas no governo Marchezan. Na época e nos anos que decorreram após, o departamento passou por um processo de enfraquecimento com cortes de servidores, perda de autonomia e terceirização de serviços em modelo de parceria público-privada (O fim do futuro, 2025). Nesse sentido, observam-se os dados do Quadro de Vagas e Cargos do DMAE, fornecidos pelo Portal da Transparência da Prefeitura de POA, vistos na Figura 15.

Figura 15 - Mapeamento de Cargos e Vagas - DMAE (2017-2025).



*Último registro oferecido pelo Portal da Transparência do Município de Porto Alegre.

Fonte: Elaborado pela autora.

Com base nos dados apresentados acima constata-se que no período de oito anos que separam a integração das demandas do DEP ao DMAE, o departamento sofreu uma perda de mais de 40% do seu quadro de funcionários atuantes. Dessa forma, na mesma medida que ganhou responsabilidades e demandas essenciais para o funcionamento dos diversos sistemas da capital gaúcha, o departamento perdeu uma parcela significativa de seu corpo funcional apto para desempenhar as funções adquiridas. Ao pensarmos na capacidade administrativa do órgão e seu impacto na capacidade estatal do município, torna-se evidente que a

incongruência entre atribuições e corpo técnico tem efeitos na educação eficiente das políticas de encargo do setor. A perda de funcionários manifesta-se na redução das ações possíveis para o órgão e abre espaço para iniciativas como a desenvolvida no manejo das EBAPs, a privatização.

Por outro lado, naquilo que diz respeito à fiscalização das ações do DMAE, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre incumbiu a responsabilidade ao Conselho Deliberativo do Departamento Municipal de Água e Esgotos¹⁶, instaurado em 1961 pela Lei nº 2312/1961, a mesma que criou a autarquia. Ainda nesse sentido, a Lei nº 10.538 de 19 de setembro de 2008 estabelece as instituições das quais os representantes do Conselho devem surgir, sendo a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - Seção Rio Grande do Sul (ABES-RS), a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o Sindicato Intermunicipal das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e dos Condomínios Residenciais e Comerciais no Estado do Rio Grande do Sul (SECOVI-RS) e o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio Grande do Sul (CREA-RS), algumas das entidades apontadas.

De acordo com seu texto de apresentação no website oficial da Prefeitura de POA, o Conselho representa o órgão máximo de deliberação do DMAE, sobre o qual recaem as responsabilidades de deliberação sobre os planos de obras, planos de trabalho, propostas orçamentárias e fiscalização de ações gerais. Sob esse prisma, foram analisadas as Atas das sessões ordinárias e extraordinárias do conselho em 2024, obtidas através do website da Prefeitura Municipal. Nelas se constatou que a primeira menção específica ao Sistema de Contenção às Cheias foi em 09 de abril de 2024, quando era debatido a “execução do Sistema de Proteção de Cheias nas Divisas Oeste, Norte e Leste da Vila Asa Branca, Município de Porto Alegre/RS” (2024, p. 16). Já em 07 de maio de 2024, é observado em ata, a consideração dos conselheiros que aponta a excelência do corpo técnico do DMAE em ações

¹⁶Em maio de 2024 os representantes do Conselho Deliberativo eram: Paulo Renato Menzel, representando a Associação Comercial de Porto Alegre; Odilon Alberto de Menezes e Raul Lima, ambos representando a Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul; Jane Simões Pires, pelo Sindicato das Empresas de Compra e Venda, Locação e Administração de Imóveis do Rio Grande do Sul; Jorge Luis Ramão, pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre; Adinaldo Soares de Fraga, pelo Sindicato dos Municípios de Porto Alegre; Eloemia Moraes de Souza, pela Associação Riograndense de Imprensa; Luís Lassance Moreira, pela Sociedade de Economia do Estado do Rio Grande do Sul; Ana Amélia Zanella Prates, pelo Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul; Nelson Kalil Moussalle, pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Sul; Ricardo Röver Machado e Karla Leal Cozza, ambos pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental; Fernando Cruz Meirelles, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Stephania Nunes Portella Fração e Sílvio Salazar, ambos pelo Centro das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul; Giovane da Silva e Valdir Santos de Lima, ambos pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.

frente à enchente. Entretanto, após as duas menções anteriores, só foram identificados apontamentos específicos frente ao Sistema de Contenção e às Enchentes no mês de junho de 2024. Dado possivelmente alinhado à perspectiva de que as pautas das ações legislativas são devidas pela urgência das ações, nesse sentido, o sistema de contenção às cheias não se tornou assunto recorrente diante das impossibilidades de contenção. Salienta-se ainda que, durante o período entre 24 de abril de 2024 e 30 de maio de 2025, ocorreram 15 Sessões Ordinárias, 2 Sessões Ordinárias Solenes e 2 Sessões Extraordinárias no âmbito da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

Consideramos assim que o intervalo e a narrativa presente nas menções identificadas representam um contexto alinhado com as respostas reativas em detrimento do planejamento preventivo. Elucidando um cenário onde, apesar da importância e necessidade de existência do Conselho Deliberativo, ele não apresentou rotinas de discussão sobre as ações relativas à prevenção de desastres. Assim, observamos com recorrência ao conceito de capacidade estatal administrativa, que a existência do conselho como entidade fiscalizadora não garante a efetividade de ações de governança planejadas e efetivas.

Observa-se ainda, no eixo das fiscalização das ações governamentais, que para além das ações específicas do DMAE, existe a Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria (SMTC) e dentro da qual opera a Controladoria Geral do Município (CGM). A primeira, criada através da Lei Complementar nº 810/2017 e posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 817/2017, legislação que altera as disposições organizacionais da administração porto-alegrenses. Através das alterações legais coube à SMTC as tarefas de planejamento, articulação e controle de políticas públicas de acompanhamento à gestão municipal. Dessa forma, observa-se um esforço legislativo de criação de instrumentos e órgãos decisórios e dedicados à fiscalização, dotados de autonomia política. Entretanto, embora qualifiquem-se como ferramentas essenciais no planejamento e gestão pública, não foram identificadas ações específicas do Conselho Deliberativo do DMAE, do SMTC e CMG que tivessem aplicabilidade além das ações de resposta imediata ao desastre. Ilustrando divergências entre as propostas vistas em legislação e ação dos órgãos normativos.

Adicionalmente, observamos que a falta de revisão do PDDUA e a instabilidade no processo eleitoral do CMDUA apresentam um rompimento do setor de análise e fiscalização das normas ambientais e urbanísticas do município. O Plano Diretor em vigor em 2024 era 14 anos mais novo e não considerava as novas dinâmicas urbanas e sociais da capital, apesar de mobilizar temas como a ocupação da Orla do Guaíba e o estabelecimento de normas mais brandas para projetos urbanísticos no município, estava desatualizado com relação aos

debates emergentes. Sendo estes voltados para a preservação ambiental, racismo ambiental, infraestrutura urbana sustentável, biodiversidade, geração de energia sustentável, planejamento para desastres, entre outros. Dinâmicas que apontam para a necessidade de um planejamento urbano com consciência ambiental e planejamento para catástrofes.

Nesse sentido, as implicações reais do PDDUA de 2010 impactaram principalmente o setor da construção civil, área onde se encontram forças políticas que apoiaram as campanhas eleitorais de Sebastião Melo nos anos de 2020 e 2024. Constituindo um cenário onde o atraso na revisão do plano favorece diretamente a área e adicionalmente acabou por influenciar o processo eleitoral do CMDUA em 2024, contribuindo para sua deslegitimação. Com base nisso, é perceptível que, houve uma falha constatada nas ações do Conselho do PDDUA durante os anos de 2020 e 2024, onde o processo eleitoral do conselho tomava forma e era anulado pelo Tribunal de Justiça rio grandense. Período no qual as ações do conselho estavam inviabilizadas e os debates sobre as disposições ambientais de Porto Alegre paralisados.

Já nos termos da integração técnica intersetorial, observam-se as ações coletivas de manutenção paliativa dos mecanismos que compõem o sistema anti-cheias entre DMAE e DCPA. Foram identificadas à parte as mobilizações da verba de R\$ 124 milhões destinada à proteção de Porto Alegre em 2014, retornada ao governo federal por falta de atividades de uso; ações mobilizadas pela União como a criação do Auxílio Reconstrução em 2024; e a mobilização de R\$ 11,5 bilhões para o município e cidadãos porto alegrenses durante o ano, conforme noticiado pela Secretaria de Comunicação Social do governo brasileiro (BRASIL, 2025). Ações que novamente contribuem para a indicação de respostas paliativas como sendo o escopo da atuação política vista no cenário de desastre. Embora a articulação multissetorial de governo apresente uma resposta estruturada em momento emergencial, novamente denuncia a falta de atuação preventiva. A ausência de planejamento estruturado e organizado de forma prévia não é constatada, nesse sentido há o apontamento de uma falha na gestão - que ocasiona uma redução da capacidade estatal. Marcada pela limitação de práticas de institucionalização do planejamento público para lidar com as ações do clima, em um cenário historicamente afetado por ele. Limitação essa que é influenciada pelas ações políticas orientadas pela gestão municipal.

Outros aspectos fundamentais na observação da capacidade estatal porto-alegrense se manifestaram em evidências anteriormente apontadas em outras parcelas da narrativa. A coalização política da prefeitura de Melo possuía maioria nos processos decisórios da capital, como a votação das instâncias orçamentárias como as Leis Orçamentárias Anuais, onde os recursos previstos para ações de manutenção do sistema contra cheias eram irrisórios.

Ademais, a aliança política ligada à administração municipal era a mesma que detinha do poder decisório dentro da Câmara de Vereadores do município historicamente, sendo o alicerce para a implementação de políticas como a Lei Nº 12.629/11, responsável pelo Plano de Resiliência Cezar Busatto, nunca mobilizado ativamente. Ilustrando um cenário favorável ao estabelecimento de políticas públicas alinhadas com os interesses do governo de Sebastião Melo.

Outro fator importante foi o impacto das prioridades orçamentárias e das parcerias público-privadas no cenário do desastre climático, na medida que o Sistema de Proteção às Cheias falhou em questões técnicas como falta de manutenções regulares e de equipamentos em más condições de funcionamento. O quadro técnico de funcionários do órgão à quem recaem as responsabilidades de respostas sobre a estrutura de proteção, em condições reduzidas e enfraquecidas, não possuía o escopo necessário para tratar das ações preventivas e paliativas com eficiência. Nesse sentido, abriu-se espaço para a inserção da iniciativa privada, por meio de parcerias e privatizações, no espaço das atividades públicas. Contudo, foram os funcionários do DMAE que receberam os encargos de manutenção das casas de bombas, geridas pela iniciativa privada, e das demais estruturas de contenção (Instituto Humanitas Unisinos, 2024).

Tal cenário ilustra que mesmo em situações de fragilização deliberada do setor público, onde se manifestam com mais ênfase a inserção das parcerias público privadas de orientação neoliberal, as falhas persistem. O esvaziamento da ação estatal é transferido para a responsabilidade privada e mesmo com a crescente participação desse setor, a eficiência na execução de serviços não é garantida. Assim, a transferência da capacidade do estado para fora de si não se concretiza, mas diminui as possibilidades de ação interconectada e intergovernamental prevista por Fonseca (2016). Características visíveis na atuação dos servidores públicos lotados no DMAE, que foram incubidos como linha de defesa mediante à tragédia, mesmo em um cenário histórico de deslegitimação e minimização. Sem a apresentação de outras estratégias planejadas de cooperação, a atuação na manutenção e viabilização do funcionamento das casas de bombas dependeu, em adição, da solidariedade de entidades externas como Sabesp, Copasa e Casan, órgãos de origem nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina, respectivamente.

As evidências aqui mobilizadas ilustram um quadro geral sobre a administração do executivo municipal de Porto Alegre e suas associações. A existência de ações de planejamento que deveriam apontar para a estruturação de uma capacidade de atuação política alta estão desmobilizadas e desestruturadas. Reforça-se um cenário onde a legislação não

implica na existência de ações reais e eficazes de políticas públicas voltadas para a mitigação dos impactos ambientais. Em um cenário histórico, a administração da cidade desmobiliza e descredifica as ações de planejamento, sucateando os órgãos responsáveis pelas pautas ambientais e de proteção, ao mesmo modo que abre espaço para a inserção dos interesses da iniciativa privada em sua atuação, característica da ideologia neoliberal aplicada ao planejamento público. Dados que, ao serem associados os medidores da capacidade estatal apontados por Roberto Pires e Alexandre Gomide (2016), revelam uma baixa capacidade estatal no município. Fato motivado não pela inexistência de mobilizações de gestão orientada para as questões ambientais, mas sim, pela desmobilização dessas ações, pela inserção do poder privado e pelo descrédito aos avisos científicos.

5.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao termo deste trabalho buscamos conclusões que apontem para a possibilidade de um futuro menos catastrófico e mais consciente. Seja por ingenuidade ou seja por um gesto de resiliência, buscamos acreditar que o planejamento urbano - e por conseguinte, a vida nas cidades - possa coexistir em equilíbrio com o planeta. Nesse sentido, retomamos ao ponto de partida, onde se encontram as primeiras palavras que moldaram a presente narrativa: Como nós (enquanto seres humanos) pegamos momentos de perdas realmente inimagináveis para construir alguma coisa? Distante da concepção de que tragédias e eventos extremos são necessários para mobilizar mudanças, aproximamo-nos da ideia de que, diante de adversidades, o que resta à humanidade é aprender. Aprender com a terra, com o clima, com o passado e com a urgência de repensarmos o futuro. Buscamos assim o fim do futuro como ele é previsto hoje. O fim de um futuro onde a sobreposição do capital à vida é norma, para abrir espaço para um futuro que busque pela justiça socioambiental, pelo cuidado e pelo respeito. Ao fim, a pesquisa aqui travada busca a reflexão sobre o que pode ser feito, além dos condicionais perfeitos da linguagem.

E para lá onde a água é vizinha, a história e o presente apontam a evidência de que é necessário repensar o modo como vivemos. Buscar uma maneira de existir que reconheça a magnitude da natureza, respeite os corpos naturais que nos cercam e ante a catástrofe ambiental por nós provocada, enfrente suas consequências de forma planejada. Ainda nesse plano, a antropóloga Elizabeth Povinelli (2024) aponta para uma ideia de catástrofe ancestral. Catástrofe que origina os efeitos que colocam o modo de existência humana na terra em jogo na atualidade, apontando um processo historicamente construído e ainda vigente, onde a

riqueza e o bem-estar de algumas se fez em detrimento da miséria e poluição para outros. Em cenário de valorização do capital, histórica e atualmente, sobre os espaços naturais e a prevenção às ações do clima.

Observando ainda o caso específico de Porto Alegre, nos questionamos, o que mudou na cidade após 2024? Nesse sentido, o sociólogo Victor Marchezini (2024), apontou em entrevista ao portal Brasil de Fato, que “(...) é sempre o modo como a gente ocupa o território que gera as consequências do que a chuva, na verdade, está revelando.” Enquanto se discutiam maneiras de reconstruir o Estado após maio de 2024, o capitalismo de desastre entrava em cena. Uma lógica de resposta à eventos extraordinários que instrumentaliza a crise, aprofundando as lógicas neoliberais e legitimando as intervenções da iniciativa privada. Conforme apontado por Marchezini, as ações humanas, historicamente vistas em Porto Alegre, foram apenas expostas pela ação climática. E mesmo diante disso, a maneira escolhida pela administração estadual e municipal para lidar com os esforços de reconstrução e prevenção, foi a mesma que exacerbou os efeitos do desastre, uma gestão marcada pela influência do capital e com apoios fortes na iniciativa privada.

Dessa forma compreendemos que a enchente que mergulhou Porto Alegre em 2024 serviu como uma ferramenta que distante do apontado como necessidade anteriormente na presente análise, abrangeu uma ruptura da normalidade onde se manifestam com mais clareza a abrangência do neoliberalismo e sua consequente baixa capacidade estatal no histórico da administração municipal. Nesse sentido, manifesta-se o desafio político contemporâneo, como atuar em consonância com o ritmo da terra? Entre abril de 2024 e julho de 2024, o governador Eduardo Leite e o prefeito reeleito Sebastião Melo visitaram os Países Baixos em missão internacional de prevenção à enchentes; firmaram acordos com as empresas privadas Alvarez & Marsal, McKinsey e EY; estabeleceram e buscaram recursos com o Plano Rio Grande (Lei 16.134, de 24 de maio de 2024); movimentaram mais de R\$ 171 milhões dos cofres do Estado para o município; criaram e reforçaram a Comissão Permanente de Acompanhamento (Copae); prometeram uma revisão e troca dos portões de contenção do Muro da Mauá e das EBAPs (fato ainda não concretizado, planejado ou financiado); recebendo no total uma quantia de R\$ 45.896.257,59 vinculada à situação de calamidade, fomentada pela União.

E apesar disso, em 30 de junho de 2025, técnicos do Departamento Municipal de Águas e Esgotos finalizaram o fechamento de todas as comportas do Sistema de Contenção às Cheias de Porto Alegre - e mesmo assim, a água volta a tomar as ruas da capital. Nesse sentido o retorno ao ponto de partida proporciona-nos um círculo quase perfeito, Porto Alegre

ainda não rompeu com a trajetória cíclica de seu passado histórico. Permanecendo assim, a margem de um futuro incerto, que leva em seu cerne a instabilidade do clima.

6. REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betania; CRUZ, Alexandre. As mudanças climáticas e o racismo ambiental. *In*: SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. *Observatório das metrópoles nas eleições*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024. p. 62-65.
- ALFONSIN, Betania; LAHORGUE, Mario Leal; MARX, Vanessa. O Plano Diretor de Porto Alegre. *In*: MARX, Vanessa; FEDOZZI, Luciano Joel; CAMPOS, Heleniza Ávila (Org.). *Reforma urbana e o direito à cidade*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 169-188.
- AUGUSTIN, André Coutinho. O Muro da Mauá e as disputas políticas em Porto Alegre. *In*: XVIII SIMPURB, 2024, Niterói. *Anais do Simpósio Nacional de Geografia Urbana*. Niterói: 2024. Disponível em:
https://www.sisgeenco.com.br/anais/simpurb/2024/arquivos/GT11_COM_573_786_20240804235120.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.
- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 1. ed. São Paulo: Globo, 1993.
- AZEVEDO, Mário Luiz Nunes de. Liberalismo, neoliberalismo e educação. *In*: AZEVEDO, Mário Luiz Nunes de. *Educação e gestão neoliberal: a escola cooperativa de Maringá – uma experiência de Charter School?*. Maringá: EDUEM, 2021. p. 71-100. Disponível em:
<https://doi.org/10.7476/9786587626062.0005>. Acesso em: 13 jul. 2025.
- BOBBIO, Norberto. Existe uma doutrina marxista do Estado. *In*: *O Marxismo e o Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].
- BRASIL DE FATO. Deputado anuncia prefeitura de Porto Alegre no MP por omissão com problemas no sistema antienchentes. Porto Alegre, 23 maio 2024. Disponível em:
<https://www.brasildefato.com.br/2024/05/23/deputado-denuncia-prefeitura-de-porto-alegre-no-mp-por-omissao-com-problemas-no-sistema-antienchentes/>. Acesso em: 22 jun. 2025.
- CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Emenda nº 603 ao Processo nº 1100/23 – Projeto de Lei do Executivo nº 035/23 (LOA 2024). Porto Alegre: Câmara Municipal, 2023. Disponível em:
https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/139529/Proc._1100-23_-_PLE_035_-_Emenda_n%C2%BA_603_-_GC.pdf. Acesso em: 23 jun. 2025.
- CASTELLANOS, E. *et al.* Central and South America. *In*: PÖRTNER, H.-O. *et al.* (ed.). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. p. 1689–1816. DOI:
<https://doi.org/10.1017/9781009325844.014>.
- CENTENO, Miguel Angel; KOHLI, Atul; YASHAR, Deborah; *Unpacking states in the developing world: capacity, performance and politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

CHOMSKY, Noam. *O lucro ou as pessoas?: Neoliberalismo e ordem global*. São Paulo: Bertrand Brasil, 2018. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=nuR3DwAAQBAJ>. Acesso em: 10 Jan. 2025.

CINGOLANI, Luciana. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht: Graduate School of Governance, 2013.

CONTI, Diego de Melo. In pursuit of a more holistic, citizen-centered resilience strategy: the case of Porto Alegre, Brazil. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 19, n. 3, p. 370-390, set.-dez. 2023.

DUARTE, Vitória; ROSA, Andrei Marcelo da. Os impactos das inundações nos museus de Porto Alegre e no direito à cidade. *Jornal da Universidade*, Porto Alegre, 4 jul. 2024, n. 196. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/277604>. Acesso em: 20 nov, 2024.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Global Editora, 1986.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. *O manifesto comunista*. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FOSTER, John Bellamy; CLARK, Brett; YORK, Richard. *The Ecological Rift*. 1. ed. Nova York: Monthly Review Press, 2010.

G1. *Barricadas são colocadas para impedir alagamentos em Porto Alegre*. Rio Grande do Sul. G1, 17 out. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/10/barricadas-sao-colocadas-para-impedir-alagamentos-em-porto-alegre.html>. Acesso em: 20 nov, 2024.

GOLDENFUM, Joel. *O sistema de proteção contra inundações de Porto Alegre*. *Jornal da Universidade*, Porto Alegre, 6 jun. 2024, n. 192. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/278600>. Acesso em: 10 out, 2024.

GOMES, Luís; BRACK, Paulo; MARZULO, Eber. *Porto Alegre acelera priorização de projetos de grande impacto urbano, social e ambiental*. Sul 21, Porto Alegre, 22 jul. 2021. Disponível em: <https://sul21.com.br/especiais/porto-alegre-acelera-priorizacao-de-projetos-de-grande-impacto-urbano-social-e-ambiental/>. Acesso em: 22 maio. 2025.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul. *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Enchentes de setembro de 2023. Disponível em: <https://www.rs.gov.br/enchentes-de-setembro-de-2023>. Acesso em: 21 jun. 2025.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004

GRAMSCI, Antonio. *Escritos políticos. Volume 1 (1910 – 1920)*. Organização e tradução de Carlos Nelson.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido do federalismo brasileiro*. 1. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2021.

KAYSER, Erick. Porto Alegre: da catástrofe climática a uma reconstrução catastrófica? *Jornal da Universidade*, Porto Alegre, 4 set. 2024, n. 205. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/279123/205-4.pdf?sequence=3>. Acesso em: 10 out, 2024.

KRENAK, Ailton; CARELLI, Rita. *Futuro ancestral*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

MONTE, Benício Emanuel Omena; TSCHIEDEL, Arthur da Fontoura; SILVA, Daniele Feitoza da; GOLDENFUM, Joel Acruch; DORNELLES, Fernando. Implicações da ausência de dispositivos de proteção na área urbana de Porto Alegre: análise da cheia de 1941. In: *XXI Encontro Nacional das Águas Urbanas*, Maceió, 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/331235354>. Acesso em: 20 abril, 2025.

MULLER NETO, José Augusto. *Estimativa de impacto das cheias de 1941, 1967 e 2015 em Porto Alegre na hipótese de inexistência do sistema de proteção contra cheias do Lago Guaíba*. 2018. 78f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia Ambiental) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/199232/001099289.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 abril. 2025.

O FIM DO FUTURO. *A política*. [Locução de]: Geórgia Santos. Porto Alegre: Spotify, Maio-2025. Podcast. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/4SVrEBxHDsD8PooSoIRolZ>. Acesso em: 10 jul. 2025.

OLIVEN, Ruben George. *A parte e o todo: A diversidade cultural no Brasil-nação*. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

PARCERIAS RS. Cais Mauá – concessão administrativa. Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 13 dez. 2023. Disponível em: <https://parcerias.rs.gov.br/cais-maua>. Acesso em: 28 jun. 2025.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. *Democracia*, v. 36, p. 85-104, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451995000200006>. Acesso em: 17 out. 2025.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. *Coletiva Prefeitura de Porto Alegre (21/05)* [vídeo]. YouTube, 21 maio 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WW4Xg-ku1D8>. Acesso em: 28 jun. 2025.

PORTO ALEGRE (Município). Decreto nº 22.263, de 19 de outubro de 2023. Regulamenta a Lei nº 12.629/2019 – institui o Comitê Permanente de Resiliência (CPR). Porto Alegre, 19 out. 2023. Disponível em: https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4939_ce_449191_1.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

PORTO ALEGRE (Município). Prefeitura e DMAE investiram R\$ 592 milhões desde 2021 em obras de saneamento e contra alagamentos. *Prefeitura de Porto Alegre*, 2 jul. 2024. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/prefeitura-e-dmae-investiram-r-592-milhoes-desde-2021-em-obras-de-saneamento-e-contra>. Acesso em: 13 jun. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Lei Municipal nº 2.312, de 15 de dezembro de 1961. Cria o Departamento Municipal de Água e Esgotos, extingue a Secretaria Municipal de Água e Saneamento e dá outras providências. Diário Oficial do Executivo, Porto Alegre, 21 dez. 1961. Disponível em: <https://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000016056.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em: 09 jul. 2025.

PROCTOR, Kate. Fighting like hell. The Baffler, 10 mar. 2021. Disponível em: <https://thebaffler.com/latest/fighting-like-hell-proctor>. Acesso em: 13 jul. 2024.

RÁDIO NOVELO APRESENTA: *O caminho das águas*. [Locução de]: Branca Vianna, Rio de Janeiro: Spotify, Maio-2025. Podcast. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/0SGQXSVwHb2XyhWJ0yFVHu?si=zW3PiDomRJWQ0E4OHdLF8Q>. Acesso em: 30 jun. 2025.

RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 57.596, de 1º de Maio de 2025. Dispõe sobre as medidas emergenciais de enfrentamento às enchentes no Estado. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, 1º de maio de 2025.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SILVA, Marcelo Kurath. Os "donos" de Porto Alegre. [S.l.]: Zenodo, jun. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.12728233>. Acesso em: 13 out. 2024.

SILVEIRA, André Luiz Lopes da. Chuvas e vazões da grande enchente de 1941 em Porto Alegre/RS. *Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 35, p. 69-90, 2020.

SIMPA – Sindicato dos Municipários de Porto Alegre; CORES – Comissão de Representantes do DMAE. *DMAE: uma história de resistência*. Revista da ASTEC, Porto Alegre, v. 23, n. 51, p. 8–11, fev. 2024. Disponível em: <https://www.revistadaastec.inf.br/dmae-uma-historia-de-resistencia>. Acesso em: 23 jun. 2025.

TEIXEIRA, Isabela; TONI, Ana. *A crise ambiental-climática e os desafios da contemporaneidade: o Brasil e sua política ambiental*. CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs, v. 1, n. 1, p. 71-93, jan.-mar. 2022. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/7>. Acesso em: 10 jan. 2025.

THIOLLENT, Michel. *Metodologia da pesquisa-ação*. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

TOL, Richard S. J. State capacity and vulnerability to natural disasters. *arXiv: General Economics*, 2021.

VIANA, Nildo. Capitalismo e destruição ambiental. *Ateliê Geográfico*, v. 10, n. 3, p. 179-192, dez. 2016.