

# **DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, MEIO AMBIENTE E INIQUIDADE RACIAL: ENSAIO SOBRE AS INUNDAÇÕES DO RIO GRANDE DO SUL - 2024**

Magali Zilca de Oliveira Dantas

## **1. INTRODUÇÃO**

O trabalho propõe um exercício teórico-prático de aproximação com resultados de estudos sobre a gestão ambiental local da cidade de Porto Alegre e região metropolitana no Estado do Rio Grande do Sul na enchente de maio de 2024 e a literatura sobre políticas públicas. Entre o final de abril e a metade de maio de 2024 choveu o equivalente ao esperado para todo o quadrimestre na região, tendo sido atingidas 409 cidades das 491 do estado meridional, impactando mais de 2 milhões de pessoas. O desastre de maior proporção já registrado na região desalojou 160 mil pessoas, sendo 48 mil acolhidas em abrigos. Cinco das seis estações de água da capital deixaram de operar, milhares de pessoas ficaram sem abastecimento de energia elétrica entre 5 e 30 dias, 5 rodovias foram interditadas e o aeroporto internacional ficou fechado por 5 meses.

Para cotejar as evidências qualitativas resultantes da ação pública local frente à emergência da calamidade climática, foram escolhidos dois estudos. O primeiro é a análise do relatório do Observatório das Metrópoles que explicita os impactos das enchentes na população pobre e negra do Rio Grande do Sul. O relatório propõe uma sobre preposição cartográfica das áreas inundadas com os dados de concentração de pessoas negras, a despeito de a região ser a segunda menor em população negra no país. O documento se apoia, também, em dados de renda média do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE. Esses registros apontam para uma apreciação de evidências de que pessoas pobres e negras foram afetadas desigualmente pelo desastre climático.

A segunda fonte foram os dados produzidos pelo portal Pauta Pública e pelo Observatório do Clima que entregam um mapeamento contundente sobre as omissões e ações deletérias dos agentes públicos na gestão ambiental tanto preventivamente quanto em ações de defesa civil e resgate. Isto que abrange normas e regulação, desmantelamento da governança de organizações de tratamento pluvial em desacordo com a realidade climática e ausência de planos de contingência frente às inundações.

A pesquisa exploratória se vale da análise documental para explicitar como sucessivas perdas de direitos relegam às vidas pobres e negras da região - e quiçá de todo o país - o status de sacrificáveis no sentido de Agamben. Da análise de tais dados se pode depreender que a omissão governamental local e sua associação com interesses de viés neoliberal provocam a dilapidação da estrutura e das capacidades do Estado, criam e reproduzem violações sistemáticas dos Direitos Humanos. Violações que consistem numa verdadeira política de morte que ceifa, como se quer provar, de maneira mais intensa a vida e a dignidade das pessoas negras e pobres, essas que por conseguinte, pagam um preço mais alto pelo desmonte de políticas públicas intensificando as desigualdades estruturais no Brasil.

O presente estudo está composto de 4 seções além desta introdução. Na segunda há um breve cenário sobre a ocorrência das enchentes e a caracterização da região. Na terceira, o esquema teórico usado para análise onde se mobiliza o conceito de biopolítica em cotejo com a literatura sobre desmantelamento de políticas públicas. Na quarta as análises empíricas e na quinta breves considerações finais com apontamento sobre os limites da pesquisa e agenda para estudos futuros.

## **2. O CENÁRIO DAS INUNDAÇÕES**

No outono de 2024 chuvas torrenciais e ininterruptas por um período de 35 dias resultaram no acúmulo pluviométrico de até 900 mm. Segundo Pilar e Overbeck (2024) ao longo de 35 dias choveu o equivalente a todo o semestre, tendo o pico da enchente registrado a precipitação de 444 mm apenas em 8 dias.

Em função da intensidade da precipitação e das falhas nos sistemas de proteção, a capital de 1,3 milhão de habitantes foi inundada e envolvida numa reação em cadeia de colapsos de abastecimento de água potável, energia elétrica, mobilidade urbana, prestação de serviços, inclusive os essenciais, e evacuação de bairros inteiros, tendo atingido, não somente mas primordialmente, as populações mais vulneráveis. (RS, 2024a)

O estado do Rio Grande é o mais meridional do Brasil sendo que Porto Alegre, sua capital de 10.882.965 de habitantes (IBGE, 2024), acolhe o delta do Rio Jacuí e o lago Guaiba, uma bacia hidrográfica de 8,4 milhões de hectares. A região está situada numa zona climática de sequenciamento de frentes frias e quentes das oscilações El Niño e La Niña. O fenômeno El Niño altera o comportamento da temperatura da superfície das águas do Oceano Pacífico junto à costa oeste da América do Sul, o que acaba por influenciar o clima dessa e de outras regiões

do mundo, sendo responsável por desvios extremos em relação ao clima dito normal (Da Cunha et al, 2011).

Em breve explicação, por não se tratar do escopo deste trabalho, temos que a oscilação El Niño contribui para a erosão do solo das nascentes norte das bacias hidrográficas onde também estão situadas regiões de agricultura intensiva – ou monocultura. Com o acúmulo de chuvas já mencionado, sedimentos adicionais foram atingindo os rios e agravados por deslizamentos de terra, varrendo encostas íngremes e solos cultivados em direção aos vales mais baixos e a única saída de todo sistema pluvial da região para o Oceano Atlântico: a Lagoa dos Patos. Porto Alegre e região metropolitana estão no terço final desse percurso. (Pilar e Overbeck, 2024)

Ocorre que a cidade tem um histórico de fragilidade a inundações e supostamente lições aprendidas com efemérides passadas<sup>1</sup> como a grande cheia de 1941. Em função desse evento, o sofisticado sistema de comportas, bombas, diques e um muro que figura da paisagem da capital foram construídos na década de 1970 e ofereceram segurança à população por décadas até ser sucateado pelo desmantelamento operado pela gestão municipal (Botafogo e Daltro, 2024). Aspectos sobre gestão desse sistema como elemento de agravamento das enchentes de Porto Alegre serão retomados na seção 3.

### **3. MARCO TEÓRICO**

#### **3.1 Estado e poder – biopolítica e vidas nuas**

As relações de poder que envolvem a vida física, onde a existência como ser vivo e ser político não se separam pode ser uma conceituação de biopolítica. Em outras palavras pode-se dizer que a sociedade foi concebida e regida por leis biológicas, a exemplo de vida, controle e morte. Assim os aparelhos dos estados são como um sistema que dá coesão à sociedade usando tecnologias de controle dos corpos biológicos e dos corpos políticos dos indivíduos. Nessa esteira o estado tem poder de determinar quais as vidas merecem viver e quais podem ou devem morrer. Mesmo tendo sido cunhado em 1916 por Rudolph Kjellen o conceito de biopolítica se destaca na obra de Michel Foucault “O Nascimento da Biopolítica” em 1979 (Martins de Souza, 2017).

---

<sup>1</sup> Até 2024 a enchente de 1941 esteve no topo dos eventos climáticos extremos de Porto Alegre. ver: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cv27272zd790>

Foucault se vale dos termos biopolítica e biopoder como sinônimos que “nomeiam a inserção da vida nos cálculos de poder e nas estratégias políticas” (idem, p. 17). A vida, é, portanto, alvo das estratégias de poder:

“Parece-me que um dos fenômenos fundamentais do século XIX é o que se poderia denominar a assunção da vida pelo poder: se vocês preferirem, uma tomada de poder sobre o homem enquanto ser vivo, uma espécie de estatização do biológico ou, pelo menos, uma certa inclinação ao que se poderia chamar de estatização do biológico” (Foucault, 2000, p.285-286)

Giorgio Agamben, filósofo italiano, trabalha o conceito de vida nua como aquela que porta o limiar entre a violência e o direito, abandonada a estados violentos tão eficazes quanto anônimos e cotidianos (2004; Arruda Nascimento, 2022), uma vida exposta à ameaça de morte, e que, bem por isso, constitui fundamento do poder soberano ou biopoder (do estado). Para ele, o poder incontornável do soberano não subjaz da vontade política, mas da submissão da vida constantemente exposta à morte. Vida nua que só se reveste de possibilidade de manutenção e proteção à medida que se submete ao poder de vida e morte do soberano. Agamben atualiza a tecnologia estatal de poder sobre a vida nua como o estado de exceção permanente, normalizado e dominante. Contudo, a simples exposição à morte já é mortífera, seja pela violência seja pelo abandono (idem).

*Homo sacer* é a construção teórica elaborada com erudição por Agamben (2004), que toma por metáfora uma figura do direito romano arcaico para designar aquele indivíduo “em relação ao qual todos os homens agem como soberanos” (p. 92). *Homo sacer* é aquele que porta a vida nua, ou seja, submisso, vulnerável, sem acesso a direitos e sem fazer jus a demandas.

“(...) alguém pode duvidar que, nos espaços mais diversos da cena contemporânea, seja nos campos de refugiados para imigrantes ilegais na Europa, seja na **periferia das grandes cidades do planeta**, seja nos países do Terceiro Mundo, não é o homo sacer que reencontramos, vidas nuas permanentemente em perigo diante do poder soberano?” (idem) (grifamos)

Pode-se apropriar do pensamento de Agamben para debater o poder do estado para a organização da sociedade e a utilização do biopoder, ou biopolítica como seu instrumento, num contexto de escassez real ou emulada de recursos. Neste sentido, o ciclo e o manejo de políticas públicas no recorte que importa para o trabalho sobre o desastre climático no sul do Brasil, o que inclui o processo de desmantelamento e configuração dessas políticas, serão abordados nas seções seguintes.

### **3.2. Políticas Públicas - ciclo e desmonte**

Em estudos clássicos, o ciclo de políticas públicas é descrito como um processo racional e linear, com etapas sucessivas e identificáveis (Lasswell, 1951): a escolha de problemas (agenda), a opção por alternativas (formulação), a execução (implementação) e uma reflexão sobre resultados (avaliação). Superada a visão segmentada do ciclo de políticas públicas como um processo linear, a literatura passou a reconhecer que dinâmicas decisórias perpassam o processo da implementação, permeado de negociações e decisões de volume e impactos significativos. A implementação passa a ser entendida como um jogo político em que trocas informacionais e interações influenciam e dão complexidade ao processo (Silva; Melo, 2000 apud Jaccoud et al., 2017). Autores argumentam que a produção de políticas públicas ocorre num contexto em que os agentes públicos e institucionais têm limitações cognitivas, interesses diversos, disputam recursos financeiros e se posicionam em campos de ideias por vezes antagônicos (Deleon, 2006; Capella, 2014; Jaccoud et al., 2009).

No que tange a este trabalho, importa também mobilizar a literatura sobre desmonte de políticas públicas (PP). Gomide, Sá e Silva e Leopoldi (2023) desenvolvem a respeito de desmonte e reconfiguração de PP como um fenômeno dinâmico e heterogêneo onde as mudanças observadas na ação estatal está ancorada no declínio democrático que se intensifica no Brasil a partir da ruptura resultado do impeachment da Presidenta Dilma Rousseff em 2016. A partir desse período se observa o recrudescimento das ameaças de perda de garantias constitucionais e de liberdades individuais, sobretudo para as minorias ou maiorias vulnerabilizadas. Isso dialoga diretamente com a visão de Janine Mello (2023), que sugere que o desmonte de políticas públicas é condicionado por fatores institucionais como disputas de poder, reorganização de coalizões políticas e ressignificação de agendas.

No contexto brasileiro recente, as instituições públicas foram profundamente afetadas pelo realinhamento político pós-2016, com a intensificação de processos de declínio democrático e enfraquecimento institucional. Mello enfatiza que a resiliência das políticas depende da capacidade de suas bases institucionais em resistir às pressões, o que inclui a manutenção de uma burocracia técnica qualificada e de mecanismos de governança robustos.

Janine Mello (2023) aponta que a resiliência das políticas públicas também é influenciada por contrapesos institucionais, como o sistema de freios e contrapesos do judiciário e da sociedade civil. O enfraquecimento desses contrapesos, mencionado no texto como um reflexo do declínio democrático, facilita o avanço dessas agendas de desmonte.

Isso se observa tanto nos impactos da Operação Lava-Jato com a desarticulação dos setores petroquímico e da construção civil, quanto na demonização da política e criminalização dos movimentos sociais se fizeram sentir, com mais intensidade, a partir de então. Por outro lado e no mesmo sentido, elites socioeconômicas não disfarçaram seu crescente ressentimento quanto às suas perdas relativas de privilégios que acompanharam as pequenas políticas de inclusão social e educacional implementadas no Brasil desde o início dos anos 2000. (Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023). A eleição de Jair Bolsonaro lançou o Brasil para o grupo de países que experimentam o declínio democrático com a ascensão de um líder “populista e reacionário” (idem, p. 18) com efeitos imediatos como a supressão de articulações de participação social, ataques retóricos sistemáticos ao poder judiciário, elevação da chamada agenda de costumes - em contraposição a garantias individuais de segmentos vulnerabilizados em função da diversidade de gênero e étnico-raciais.

Na mesma esteira emerge uma representação legislativa eleita com a energia política da ascensão de Bolsonaro, o que leva ao Congresso Nacional - e aos diversos escalões dos ministérios, fundações e agências reguladoras estatais o discurso de negação das mudanças climáticas que atingem o planeta e cujo alerta e algum sistema de monitoramento - estatal e/ou da sociedade civil - é contínuo desde a Conferência Rio 92 (Agência Pública 2024b).

### **3.3. Desmonte de Políticas Públicas ambientais: aspectos sobre o Rio Grande do Sul**

O estado do Rio Grande do Sul, já descrito brevemente acima em termos de localização e comportamento do clima, possui uma forte estrutura agrária. Um modelo agrícola de produção em larga escala e impacto econômico significativo com cadeia de produção capilarizada que, se por um lado torna a região afamada como um celeiro do país e estratégica para a segurança alimentar, por outro, acumula impactos no solo, na água, na empregabilidade e no reforço de desigualdades sociais e de relações de trabalho indignas. (Carbonera, 2020; Silva Neto e Basso, 2015)

No contexto político apontado na seção anterior, emergem e se consolidam no Rio Grande do Sul lideranças ligadas ao segmento produtivo agropecuário. Tais lideranças alinhadas com os demais deputados federais e senadores da República oriundos de estados da Região Norte e Centro-Oeste como Mato Grosso, Goiás, Roraima, Pará e Amazonas, formam

a Frente Parlamentar da Agropecuária, que se convencionou chamar de bancada do Agro<sup>2</sup>. Cabe salientar que essas regiões receberam, no século XX, correntes migratórias significativas do sul do Brasil devido, entre outros fatores, à modificação da estrutura produtiva impulsionada pelo aporte estatal através de programas de incentivo à modernização agropecuária. (Cunha, 2006). A bancada do Agro é eloquente na agressão a direitos e garantias fundamentais consolidadas na Constituição Federal de 1988 e lista, entre suas conquistas e ambições (Alves, 2019, p.[?]):

“Legislação ambiental: a nova legislação ambiental deu absolvição aos produtores que desmataram acima da quantidade permitida e determinou a não punição; sendo que, para isso, é preciso que eles recuperem as áreas que foram desmatadas. A bancada ruralista também defende que o agronegócio possa fazer explorações voltadas para a economia em áreas de proteção ambiental.

Reforma agrária: a bancada ruralista alterou a política de distribuição de terras, focando na entrega de títulos de propriedade. Ou seja, os concessionários deverão comprar o título da terra pelo preço de mercado, com o intuito de garantir a segurança jurídica.

Terras indígenas: a bancada ruralista é contrária às regularizações e demarcações definitivas de terras indígenas. Ou seja, pela análise dos parlamentares da bancada, elas prejudicam a produtividade e o crescimento do agronegócio no país. Além disso, a bancada defende a possibilidade de atividades agropecuárias em territórios indígenas.

Trabalho no campo: a bancada defende a jornada de trabalho por 18 dias consecutivos (sem folga), a licença de trabalho aos finais de semanas e feriados. Também permite a não contagem do tempo de percurso até o trabalho e a remuneração feita por alimentos e moradia.”

No mesmo sentido, em levantamento feito pelo portal Agência Pública (2024a) ficou demonstrado que os deputados do Rio Grande do Sul votaram majoritariamente a favor de propostas de desmonte de políticas de licenciamento ambiental e de proteção ao bioma pampa que predomina na região. Tal produção legislativa contribui para a sobreposição de fatores - ameaças ao meio ambiente e fragilidade no combate à crise climática- que contribuem para a ocorrência de tragédias e deixam um rastro de destruição como o que é objeto de análise neste trabalho.

De acordo com o Observatório do Clima, tramitam no Congresso Nacional 25 projetos de Lei e três propostas de emenda à constituição que, em caso de aprovação, causarão danos irreversíveis aos ecossistemas brasileiros, com impactos severos ao clima global, aos povos tradicionais e à dignidade da existência humana. Pode-se aqui adiantar uma conclusão deste trabalho, por ser caso translúcido de como o poder político constituído dispõe do biopoder sobre

---

<sup>2</sup> A bancada ruralista é a frente parlamentar mais extensa do Congresso, ao todo são 226 deputados e 27 senadores. Segundo o portal Agro 2.0, a bancada ruralista é a frente parlamentar que defende os interesses dos proprietários rurais e latifundiários brasileiros, sendo a mais influente nas decisões, negociações e articulações de políticas públicas no Poder Legislativo Federal. Ver: <https://www.agro20.com.br/bancada-ruralista/>

vidas nuas destituídas de qualquer possibilidade de representação ou autoproteção ante a políticas que ameaçam a sua sobrevivência. (Observatório do Clima, 2024)

Ainda sobre o desmonte de políticas públicas de proteção ambiental especificamente no estado do Rio Grande do Sul, tem-se o projeto apresentado no primeiro ano do governo de Eduardo Leite do PMDB-RS (eleito em 2018 e reeleito em 2022) e aprovado pelo parlamento estadual. Trata-se da Licença Ambiental por Adesão e Compromisso que é na prática um autolicenciamento ambiental concedido “on-line” que pode ser operado por grupos de interesse sem que haja análise prévia pelo órgão ambiental estadual. Além desse, outros 500 pontos de desconfiguração do antes sofisticado Código Ambiental do Rio Grande do Sul. Tais ações de alta visibilidade configuraram um processo ativo, explícito, deliberado de desmonte das políticas públicas (Bauer et al., 2012)

Como já mencionado, a região de Porto Alegre sofrera em 1941 inundações de grande impacto ainda que de menor intensidade das havidas em 2024. Desse contexto surge um conjunto de alternativas de infraestrutura e de práticas de governança para evitar reincidências. Resumidamente, tratou-se de um alto investimento econômico para a criação de um sistema robusto, de monitoramento contínuo, entre elas a construção casas de bombas, estruturação de rodovias elevadas, aposição de um muro de proteção ao avanço das águas pelas margens do porto fluvial com drenagem e bombeamento, além de 68 quilômetros de diques e comportas a serem estancadas quando necessário. Conforme o Relatório Rauber, o Sistema de Proteção contra Inundações de Porto Alegre proposto e construído para evitar efeitos catastróficos numa progressão de tempo de até 100 anos é, portanto, atual já que previu cota de inundaçõ de 6 metros, marca não atingida pela inundaçõ em 2024 (Humanitas, 2024).

Contudo, o sistema necessita de permanente monitoramento e manutenções preventivas e corretivas, segundo o Relatório Rauber o debate foi estabelecido nos anos 70 e culminou com a criação do Departamento de Esgotos Pluviais (DEP):

“(i) trata-se de uma das atividades do Saneamento, serviço local de responsabilidade do Município. Este aspecto está hoje explícito na Constituição de 1988 e na legislação, especialmente o Marco Civil do Saneamento, e jamais ninguém questionou; (ii) Porto Alegre possui enormes necessidades essenciais como a manutenção permanente do seu sistema de proteção contra inundações e a implantação e manutenção do seu sistema de drenagem, sendo que 40% da área urbanizada está em cotas próximas às alturas das águas do Gravataí e do Guaíba em tempos secos;” (grifamos)

Em 2017, na Administração de Nelson Marchezan Junior (PSDB), o DEP foi extinto na esteira da privatização de empresas públicas e com o pano fundo de denúncias de supostos casos de corrupção, o que não se pode considerar isoladamente do clima político instalado a partir da

Operação Lava-jato na esfera nacional. O sucessor de Marchezan na prefeitura de Porto Alegre, Sebastião Melo (MDB), eleito em 2020 e reeleito em 2024, operou, ele também, um desmonte por default ou desinvestimento (Bauer et al., 2012). Conforme dados da Transparência Pública (RS, 2024b) a regressão do investimento destinado à prevenção das enchentes em Porto Alegre, na Gestão de Sebastião Melo, foi de R\$1.788.882,48 em 2021, a R\$141.921,72 em 2022 para zero em 2023.

O desmonte de políticas ambientais no Rio Grande do Sul, visto o autolicenciamento ambiental e a redução de investimentos em infraestrutura preventiva, ilustram o desmonte ativo, que Janine Mello (2023) caracteriza como uma ação deliberada para enfraquecer políticas públicas por meio de reformas legais, cortes orçamentários e deslegitimação de mecanismos de controle social. Além disso, a extinção de órgãos como o Departamento de Esgotos Pluviais (DEP) e o impacto da privatização são exemplos explícitos de como o desinvestimento estruturado leva ao colapso gradual de políticas públicas essenciais. Essa lógica se alinha ao conceito de "desmonte por default", descrito por Bauer et al. (2012), e destacado por Mello em sua análise do contexto brasileiro.

Ademais, o papel da Frente Parlamentar da Agropecuária descrito no texto é emblemático da forma como grupos de interesse moldam o desmonte e a reconfiguração de políticas públicas. O alinhamento político entre lideranças regionais e nacionais em prol da flexibilização ambiental e do avanço do agronegócio demonstra como agendas de desmonte podem ser catalisadas por coalizões políticas com forte apoio institucional.

Além dessa pequena mostra de evidências de dominação por grupos de interesse político de aplicação do “receituário neoliberal” que segundo Freixo e Costa (2021) entrecruza a financeirização da economia, o ajuste fiscal, a privatização e ascensão do mercado como ator principal do sistema econômico. Pode-se acrescentar que, passada a etapa da situação de emergência, entra em cena o que a literatura denomina de capitalismo de desastre (Klein, 2008) que se caracteriza pelo esforço de reconstrução ser, igualmente, convertido em oportunidade de negócio para a acumulação de capitalista com a neoliberalização dos recursos públicos destinados à reconstrução. Naomi Klein analisa os eventos posteriores à devastação causada pelo furacão Katrina em New Orleans (EUA) ou pelo tsunami na Ásia e verifica que a população racializadas e vulneráveis são removidas, ondas de privatizações são facilitadas pelas exceções abertas pela demanda de agilidade nas contratações em benefício de grandes corporações de capital privado (Humanitas, 2024).

Nas seções 2 e 3 foram tratados brevemente o panorama das políticas públicas e da gestão nas três esferas da Administração Pública que fornecem elementos para a análise do manejo da crise que, apesar do seu ineditismo e gravidade, estiveram envoltas também em escolhas e estratégias políticas que vão no sentido contrário ao estado de bem-estar social, da garantia e da promoção da vida decente para a cidadania, empurrando os contingentes mais vulneráveis para a condição de vidas nuas.

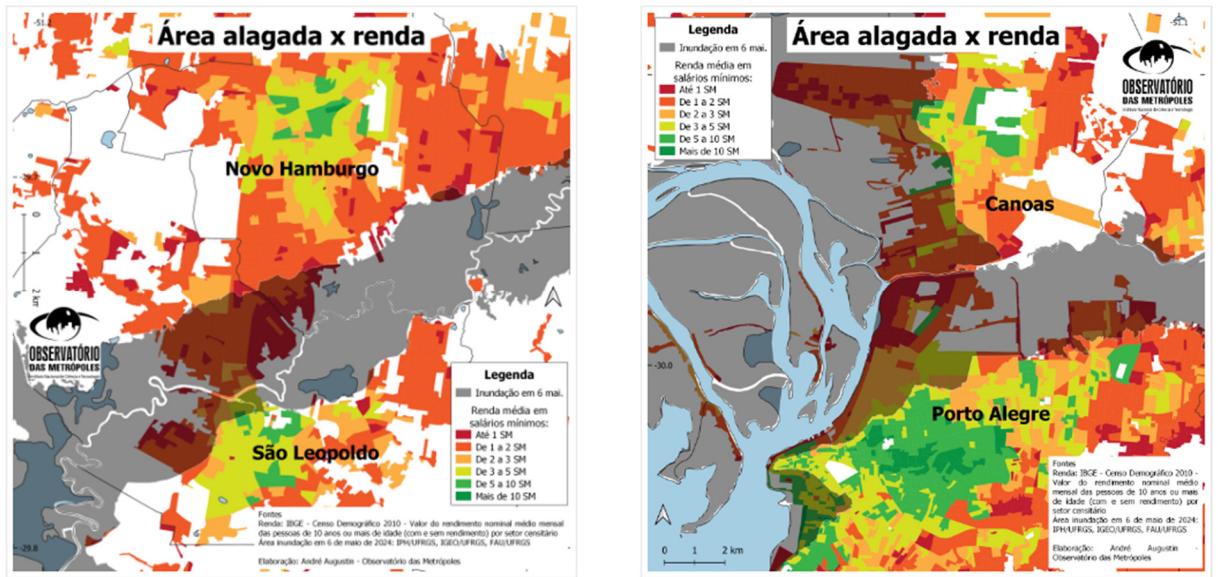
Na próxima seção, serão mobilizados dados para demonstrar como o desastre climático no sul branco atingiu de maneira desproporcional as populações negras.

#### **4. DESASTRE NEGRO**

O estudo produzido por André Augustin para o Observatório das Metrópoles (2024) investiga os impactos socioeconômicos e raciais das enchentes na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), destacando a relação entre vulnerabilidade social e os territórios afetados. Uma análise, baseada nos dados do Censo 2010, aponta que as áreas mais atingidas concentram maior proporção de população negra e apresentam menores médias de renda. A proximidade dessas regiões aos rios e a histórica desigualdade racial, expressa em condições desfavoráveis de renda, escolaridade e qualificação profissional, reforçam a hipótese do artigo de que apesar de contar com minoria racial negra, os danos e perdas recaem desproporcionalmente sobre o segmento racializado. Evidencia, também, a intersecção entre pobreza, território e desigualdades raciais no contexto de desastres ambientais.

A figura 1 apresenta uma análise geoespacial da relação entre áreas alagadas e renda média na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), utilizando dados do Censo 2010 e estimativas de área de inundação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) para 6 de maio de 2024. A renda nominal média mensal das pessoas de dez anos ou mais foi categorizada em faixas representadas por cores no mapa: vermelho (até um salário-mínimo), laranja (dois a três salários-mínimos) e verde (cinco a dez salários-mínimos ou mais). Os resultados indicam que as áreas mais afetadas pelas enchentes concentram populações de menor renda, evidenciando desigualdades socioespaciais.

Figura 1: Relação entre a área alagada e a renda média na RMPA



*Observatório das Metrópoles, 2024*

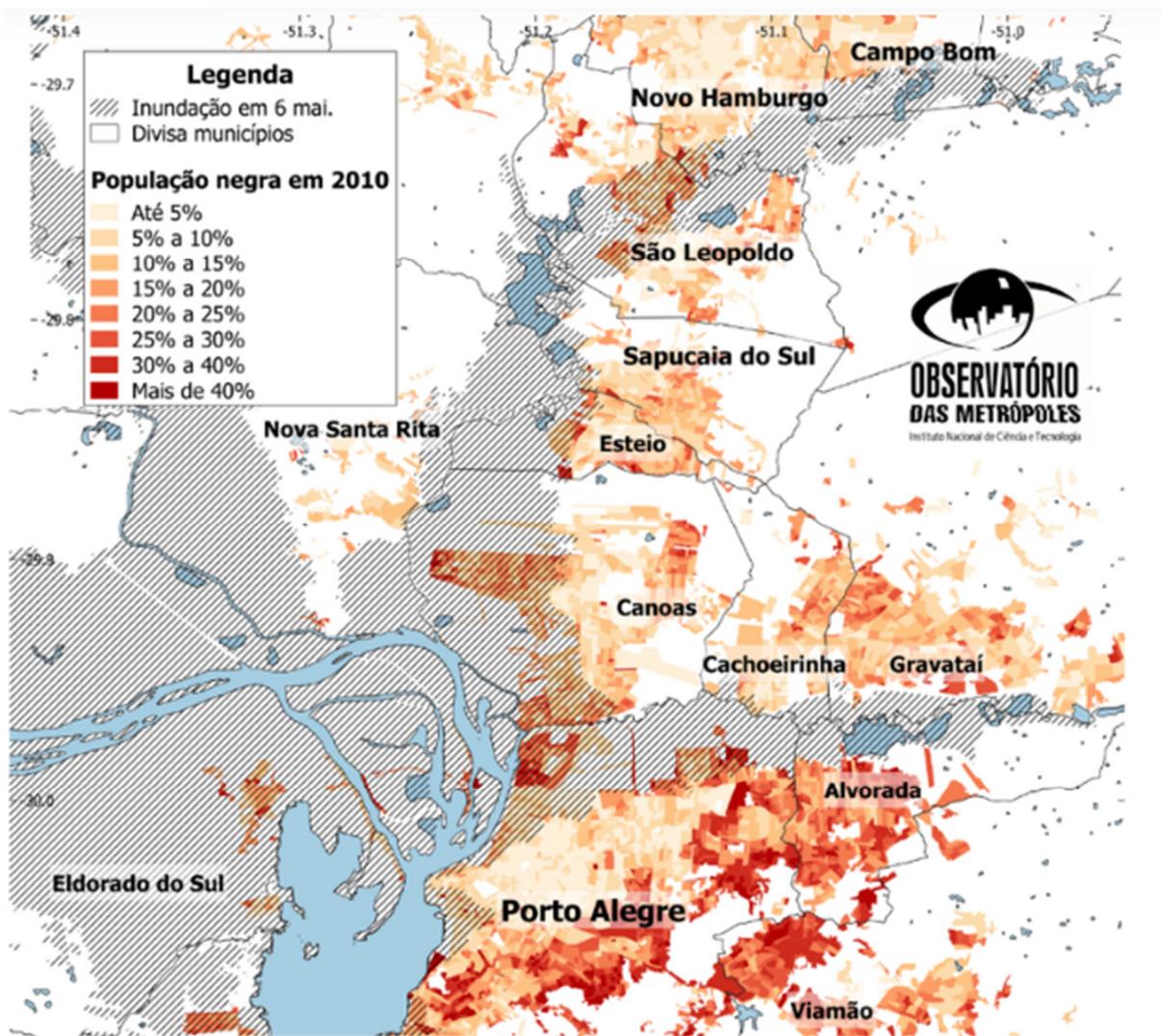
As evidências explicitadas no mapa de calor são contundentes quanto ao viés racial:

“Chamamos de Racismo Ambiental às injustiças sociais e ambientais que recaem de forma desproporcional sobre etnias vulnerabilizadas. [...] O racismo ambiental não se configura apenas através de ações que tenham uma intenção racista, mas igualmente através de ações que tenham impacto racial, não obstante a intenção que lhes tenha dado origem.” (Pacheco 2006, p.10)

Nota-se que mesmo em cidades de maioria absoluta de população branca, como Novo Hamburgo e São Leopoldo as populações negras são fortemente atingidas em função das características da ocupação do espaço urbano ao qual estão relegadas. “O racismo é determinante na ocupação das espacialidades urbanas” (De Souza Filgueira, 2021).

Da mesma maneira foi feito o cruzamento entre as áreas atingidas pela enchente e a composição étnico-racial dos habitantes, ilustrado abaixo:

Figura 2: Relação entre área alagada e a composição étnico-racial do território na RMPA



Observatório das Metrópoles, 2024

No segundo mapa de calor fica estabelecida empiricamente a relação entre as áreas atingidas pela enchente na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e a composição étnico-racial dos habitantes, com dados do Censo de 2010. Para o total de cada município, os dados de 2022 já foram divulgados e mostraram um crescimento significativo da proporção de negros (pretos e pardos segundo a denominação do IBGE) para a região.

De acordo com o mapa, as áreas que mais sofreram com as enchentes apresentaram uma concentração expressiva de população negra, geralmente acima da média dos municípios. É o caso de Porto Alegre nos bairros Humaitá, Sarandi e Rubem Berta, assim como em Canoas com o bairro Mathias Velho – o que mais sofreu –, especialmente no seu extremo oeste. No Vale do

Sinos, em São Leopoldo, um dos bairros mais afetados foi o Santos Dumont e, em Novo Hamburgo, o bairro Santo Afonso, ambos com maior proporção de população negra nestas cidades. Eldorado do Sul teve sua zona urbana completamente submersa, assim como o bairro Santa Rita em Guaíba que concentra uma grande proporção de população negra.

O conceito de "vidas nuas" citado no texto ressoa com o que Mello descreve como a desproteção estrutural promovida pelo desmonte de políticas. A vulnerabilidade desproporcional de populações racializadas e economicamente fragilizadas frente às mudanças climáticas e desastres ambientais é consequência da retirada sistemática de políticas protetivas, muitas vezes justificadas pelo discurso neoliberal. A literatura de Mello (2023) sugere que a resiliência de políticas públicas voltadas à proteção de minorias requer uma articulação consistente entre movimentos sociais, academia e instâncias de controle para mitigar os impactos da captura estatal por interesses econômicos, dinâmicas difíceis de serem alcançadas no contexto de erosão democrática.

Apresentadas as eloquentes evidências e a discussão de cada ponto nas seções acima, na próxima e última serão apresentadas breves considerações finais à guisa de conclusão.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do desastre climático é contextualizada no histórico de fragilidade de Porto Alegre a inundações, destacando o sistema robusto de proteção criado na década de 1970, que, ao longo dos anos, foi progressivamente desmantelado. O conceito de biopolítica é mobilizado para entender como o poder estatal, por meio da biopolítica e do biopoder, influencia o controle sobre a vida e a morte de indivíduos, especialmente os mais vulneráveis, que, de acordo com Agamben, vivem como "vidas nuas", desprovidas de proteção e direitos, sendo os primeiros a serem abandonados e os últimos a serem salvos.

A segunda parte do texto aborda o ciclo e o desmonte das políticas públicas no Brasil, com um foco particular no estado do Rio Grande do Sul. O processo de desmantelamento de políticas públicas e a ascensão de um discurso político que nega as mudanças climáticas têm impacto direto na eficácia das ações de prevenção a desastres. A chamada bancada do agronegócio, alinhada com a política neoliberal, promoveu uma série de reformas que

fragilizam a legislação ambiental e sucateiam ou eliminam a segurança das populações mais vulneráveis.

Além disso, o desmonte das políticas de proteção ambiental e a privatização de serviços essenciais, como o Departamento de Esgotos Pluviais de Porto Alegre, são destacados como fatores que colaboram para a gravidade das enchentes, além da falta de investimento em infraestrutura e o neoliberalismo emergente durante a gestão de Sebastião Melo, prefeito de Porto Alegre, intensificaram as vulnerabilidades.

Finalmente, o texto antecipa uma análise - a quente - de como as populações negras foram desproporcionalmente afetadas pelo desastre climático de 2024, propondo uma reflexão sobre as políticas públicas - sua ausência e desmonte - que, em vez de promover a proteção social e ambiental, aprofundam as desigualdades e vulnerabilidades dessas populações, o que é característico do racismo ambiental.

Apontam-se como limites do presente trabalho o enfoque circunscrito à região metropolitana de Porto Alegre e não terem sido realizadas comparações num recorte geográfico mais abrangente ou com outras regiões do estado ou mesmo de desastres havidos em outras partes do país. Ademais, anota-se como agenda de pesquisa para estudo futuro o acompanhamento do processo da reconstrução para apurar se a tendência de distribuição desigual de serviços, recursos e de políticas públicas se mantém resiliente e desfavorável à população negra.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G.. **Homo Sacer: O Poder Soberano e a Vida Nua I**, tradução de Henrique Burigo, 1. reimpr., Belo Horizonte: UFMG: Humanitas, 2004.

AGÊNCIA PÚBLICA. **Maioria dos deputados do Rio Grande do Sul apoia projetos que podem agravar crise climática. Anna Beatriz Anjos**. Reportagem. 07/11/2024(a).

AGÊNCIA PÚBLICA. **Rio Grande do Sul: desastre anunciado - com Suely Araújo**. Podcast. Ep. 119. 10/05/2024(b).

ALVES, M. **A bancada ruralista e os interesses influentes no Congresso Nacional**. Agro 2.0. 20/03/2019. Disponível em: [https://www.agro20.com.br/bancada-ruralista/#google\\_vignette](https://www.agro20.com.br/bancada-ruralista/#google_vignette). Acesso em 22 nov 2024.

ARRUDA NASCIMENTO, D. **Agamben contra Agamben: por uma vida nua. (Des)troços: revista de pensamento radical**, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, p. 104–120, 2023.

BAUER, M. W.; KNILL, C. **Understanding policy dismantling: an analytical framework.** In: BAUER, M. W. et al. (Org.). Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-51.

BOTAFOGO, C., DALTRO, P. **Terra Arrasada.** Medo e Delírio em Brasília, Podcast, Ep. 04-07/05/2024. Central 3.

CAPELLA, A. C. **Análises de políticas públicas: da técnica às idéias.** Idéias, UNICAMP, v. 6, n. 2, p. 13-34, jul.-dez. 2014.

CARBONERA, R., FERNANDES, S., OLIVEIRA, F., MELLO, J., UHDE, E., RIGO, D. **Diversidade de sistemas produtivos e sustentabilidade na agricultura.** DRd - Desenvolvimento Regional em debate. 2020.

CUNHA, A. **Dinâmica migratória e o processo de ocupação do Centro-Oeste brasileiro: o caso de Mato Grosso.** Rev. bras. estud. popul. 23 (1) • Jun 2006

DA CUNHA, G., et al. **El Niño/La Niña-Oscilação Sul e seus impactos na agricultura brasileira: fatos, especulações e aplicações.** 2011.

DE SOUZA FILGUEIRA, A. L. **Racismo ambiental, cidadania e biopolítica: considerações gerais em torno de espacialidades racializadas.** Ateliê Geográfico, Goiânia, v. 15, n. 2, p. 186–201, 2021.

DELEON, P. **The historical roots of the field.** In: GOODIN *et al.* The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press, 2006

FREIXO, A.S., COSTA, R. **A Trajetória da austeridade fiscal no Brasil: a institucionalização do neoliberalismo.** Le Monde Diplomatique Brasil. Online. Economia. 13 de maio de 2021.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976).** Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

GOMIDE, A., SÁ E SILVA, M., LEOPOLDI, M. (orgs.) **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)** / Editores:– Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados.** Rio Grande do Sul. 2024. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/> Acesso em 22 nov 2024.

INSTITUTO HUMANITAS. **Ex-diretores do DMAE e DEP apontam falta de manutenção e sugerem medidas imediatas.** Unisinos. 15/05/2024  
<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/639422-ex-diretores-do-dmae-e-dep-apontam-falta-de-manutencao-e-sugerem-medidas-imediatas>. Acesso em 22 nov 2024.

**INSTITUTO HUMANITAS. Tragédia climática no RS em tempos de capitalismo de catástrofe.** Unisinos. 30/05/2024. Disponível em:

<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/639873-tragedia-climatica-no-rs-em-tempos-de-capitalismo-de-catastrofe> Acesso em 22 nov 2024.

**JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas.** Novos Estudos – CEBRAP, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 37-53, jul. 2017.

**JACCOUD, L., SILVA, A, ROSA, W., LUIZ, C. Entre o racismo e a desigualdade: da constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008).** Boletim de políticas sociais: acompanhamento e análise, Brasília, n. 17, IPEA, 2009. p. 261-328.

**KLEIN, N. A ascensão do capitalismo do desastre.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

**LASSWELL, H. D. The policy orientation.** In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. (Orgs.). **The Policy Sciences.** Stanford, CA: Stanford University Press, 1951, p. 3-15.

**MARTINS DE SOUZA. D., A Biopolítica em Giorgio Agamben: estado de exceção, poder soberano, vida nua e campo.** Dissertação PPGF. CCHLA. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2017.

**MBEMBE, A. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção e política da morte.** São Paulo: n-1, edições. 2018.

**MELLO, J. Condicionantes institucionais do desmonte e da resiliência de políticas públicas no Brasil.** Repositório. IPEA. Brasília. 2023.

**OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Núcleo Porto Alegre analisa os impactos das enchentes na população pobre e negra do Rio Grande do Sul.** Produtos e relatórios. INCT. JFRJ. Rio de Janeiro. 24/05/2024.

**OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Mudanças climáticas intensificaram as chuvas no Rio Grande do Sul, diz estudo.** Notícias. Ed. Priscila Machado. 11/06/2024

**RS. RIO GRANDE DO SUL. Defesa Civil atualiza balanço das enchentes no RS.** Casa Militar. Porto Alegre. 2024a. Disponível em: <https://www.defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-08-7> . Acesso em: 6 nov. 2024.

**RS. RIO GRANDE DO SUL. Transparência Pública.** Portal. Secretaria da Fazenda. Porto Alegre. 2024b. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/transparencia> . Acesso em: 6 nov. 2024.