



"AUSÊNCIA" NO PLANEJAMENTO? CONSIDERAÇÕES SOBRE OS EVENTOS CLIMÁTICOS EXTREMOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE - MAIO DE 2024

Eduardo Schumann

Universidade Federal do Rio Grande do Sul | eduardo.schumann@ufrgs.br

Maurício Lacerda Maccarini

Universidade Federal do Rio Grande do Sul | mauricio_maccarini@hotmail.com

Diêmesson Hemerich

Universidade Federal do Rio Grande do Sul | diemesson.arq@gmail.com

Kauze de Moura Valandro

Universidade Federal do Rio Grande do Sul | kauze.valandro@ufrgs.br

Roger Araújo Machado

Universidade Federal do Rio Grande do Sul | georoger.br@gmail.com

Sessão Temática 3: Estado, planejamento e políticas públicas

Resumo: Este trabalho visa analisar a relação do planejamento com os desastres ambientais e climáticos na cidade de Porto Alegre, em face dos eventos climáticos de maio de 2024. A partir de conceitos como fragmentação metropolitana e múltiplas centralidades (Moura, 2012), ascensão do neoliberalismo e ausência do planejamento (Randolph, 2023) e da definição de uma linha do tempo (2022-2024), analisam-se os impactos das precipitações pluviométricas e inundações no município de Porto Alegre, ante a existência de dimensões técnica, legal e orçamentária que não se mostraram eficazes para preveni-los e mitigá-los. É possível inferir uma diminuição da capacidade estatal de resposta a situações extremas, decorrente da falta de um planejamento metropolitano abrangente e participativo, desmantelamento de estruturas técnicas de órgãos estaduais e municipais, flexibilização da legislação e redução de recursos em orçamento, conjuntura que evidencia o descompasso entre os planos de ação governamental e a dimensão social e humana.

Palavras-chave: ausência de planejamento; eventos climáticos extremos; Porto Alegre.

"ABSENCE" IN PLANNING? CONSIDERATIONS ON EXTREME WEATHER EVENTS IN THE PORTO ALEGRE METROPOLITAN AREA - MAY 2024

Abstract: This paper aims to analyze planning for environmental disasters in Porto Alegre, in view of the climatic events of May 2024. Based on concepts such as metropolitan fragmentation and multiple centralities (Moura, 2012), rise of neoliberalism and absence planning (Randolph, 2023) and the definition of a timeline (2022-2024), the impacts of rainfall and floods in the municipality of Porto Alegre are analyzed, given the existence of dimensions technical, legal and budgetary measures that have not proven effective in preventing and mitigating them. It is possible to infer a decrease in the state's capacity to respond to extreme situations, resulting from the lack of comprehensive and participatory metropolitan planning, the dismantling of technical structures of state and municipal bodies, the relaxation of legislation and the reduction of budget resources, a situation that highlights the mismatch between government action plans and the social and human dimension.

Keywords: lack of planning; extreme weather events; Porto Alegre.

¿"AUSENCIA" EN LA PLANIFICACIÓN? CONSIDERACIONES SOBRE LOS EVENTOS CLIMÁTICOS EXTREMOS EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE - MAYO DE 2024

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo analizar la relación entre la planificación y los desastres ambientales y climáticos en la ciudad de Porto Alegre, a raíz de los eventos climáticos de mayo de 2024. A partir de conceptos como fragmentación metropolitana y múltiples centralidades (Moura, 2012), ascenso del neoliberalismo y ausencia de planificación (Randolph, 2023) y la definición de una línea de tiempo (2022-2024), se analizan los impactos de las precipitaciones pluviométricas e inundaciones en el municipio de Porto Alegre, ante la existencia de dimensiones técnica, legal y presupuestaria que no se han mostrado eficaces para prevenirlas y mitigarlas. Es posible inferir una disminución de la capacidad estatal de respuesta a situaciones extremas, derivada de la falta de una planificación metropolitana integral y participativa, el desmantelamiento de estructuras técnicas de organismos estatales y municipales, la flexibilización de la legislación y la reducción de recursos en el presupuesto, una coyuntura que evidencia el desajuste entre los planes de acción gubernamentales y la dimensión social y humana.

Palabras clave: ausencia de planificación; eventos climáticos extremos; Porto Alegre.

INTRODUÇÃO

No ano de 2023, vários eventos climáticos atingiram a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), em maior ou menor medida, como as fortes chuvas e alagamentos de janeiro e março e dois ciclones extratropicais, ocorridos em fevereiro e setembro. Em 2024, entre os meses de abril e maio essa mesma região e boa parte do estado do Rio Grande do Sul, é atingida por grandes quantidades de chuva, resultando nas inundações.

As cidades que compõem a RMPA¹ são atingidas pelo evento de diferentes formas e intensidade, a depender de suas características de formação urbanística, localização, relação com os corpos hídricos, topografia, entre outros fatores. Ademais, as municipalidades possuem diferentes capacidades de enfrentamento e gerenciamento da crise. No âmbito de uma região metropolitana, cidades de médio e pequeno porte, por exemplo, não possuem os mesmos instrumentos de planejamento e infraestrutura para gestão de crise.

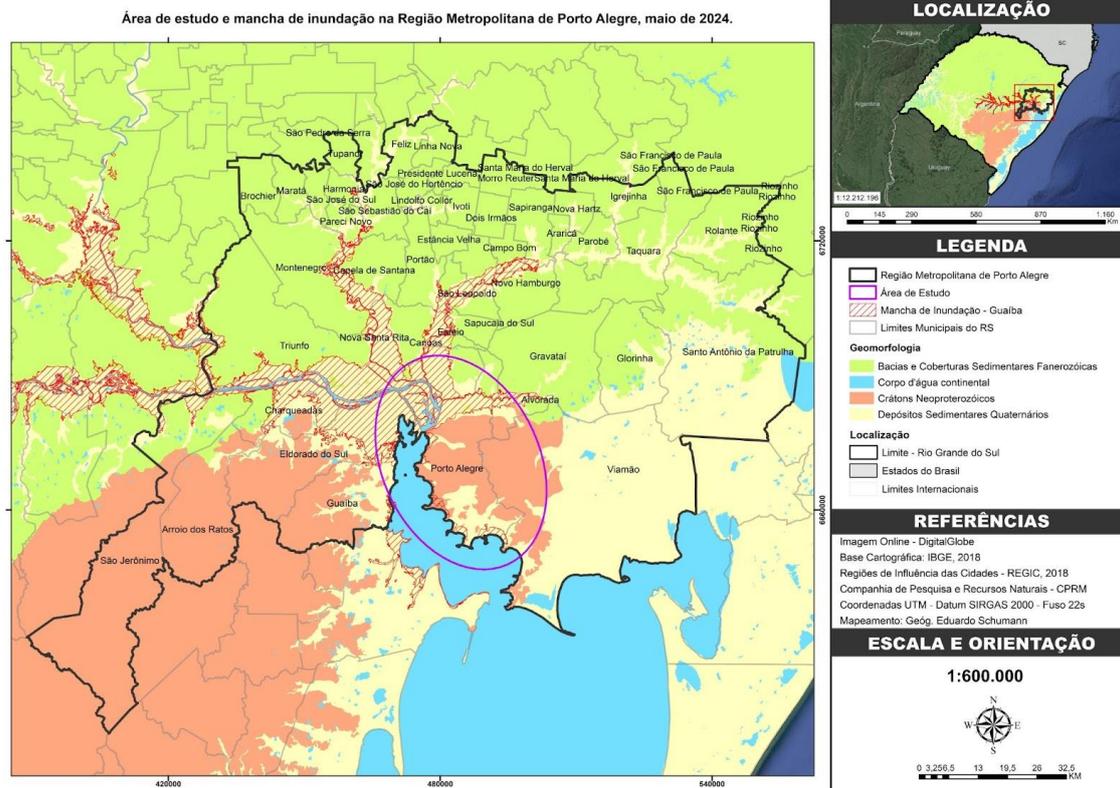
Não é o caso de Porto Alegre, que possui, inclusive, instâncias participativas dentro da esfera de seu planejamento urbano. Nesse sentido, devido a proximidade do corpo hídrico do Guaíba, e seu histórico quanto a isso - como a grande enchente de 1941 - além da instrumentalização e infraestrutura gerais, a cidade possui também um sistema de proteção contra inundações. Segundo Goldenfum (2024), o sistema é composto por diques internos e externos à cidade, estações de bombeamento, além do sistema de drenagem pluvial. O que com a correta manutenção deveria fazer a contenção das águas do Guaíba em períodos de cheia.

Porém, com o histórico avanço da cultura política neoliberal, muitos interesses se sobrepuseram ao planejamento sustentável e igualitário. Na capital, a prioridade do avanço econômico da agenda dos últimos governos implica em consequências que acabam por ser evidenciadas durante as enchentes de maio de 2024. Assim, a “ausência” do planejamento é um problema sistemático, que vem à luz durante o desastre climático, mas que se estrutura sob a lógica de desmonte das instituições e alinhamento de interesses públicos e privados.

Nesse sentido, tendo como recorte espacial a cidade de Porto Alegre, e recorte temporal os anos de 2022, 2023 e 2024, objetiva-se identificar a participação do Estado no planejamento urbano e regional da cidade na enchente de maio de 2024, tomando-se em referência autores como Rosa Moura, Rainer Randolph, Milton Santos, e Roberto Lobato Corrêa.

As informações foram levantadas a partir de pesquisa documental de dados secundários em três esferas administrativas: município, estado e federação. As principais fontes de pesquisa foram o Instituto de Pesquisas Hidráulicas - IPH/UFRGS e o Departamento Municipal de Água e Esgotos - DMAE. Além disso, fez-se uma pesquisa que considerou a mídia local, através de notícias, reportagens e documentações oficiais.

Figura 1 - Recorte espacial da Pesquisa



Fonte: SBGeo/CPRM, IBGE, 2024.

Desse modo, espera-se desenvolver subsídios e contribuições à discussão acerca da presença das instituições, vinculada a sua efetividade enquanto gestão de crise - aqui representada pelos eventos climáticos de maio de 2024 - e sua estruturação e paramentação para evitá-la. Corrobora-se, assim, o entendimento de que os problemas apresentados em maio de 2024 foram apenas evidenciados pelo evento climático, estando o cerne da problemática diretamente ligada ao esvaziamento das estruturas de planejamento, e não necessariamente ao descompromisso destes para com a gestão.

MARCO TEÓRICO

A metrópole contemporânea resulta de um estágio de modernização capitalista que se caracteriza por concentração industrial e interdependência de múltiplas atividades, bem como se orienta por modelos de base tecnológica e de governança baseada na liberalização da economia. Partindo-se de referências como Moura (2012), De Mattos (2010) e Lencioni (2006), além de se compreender a metrópole na contemporaneidade como um processo de metamorfose da urbanização, as morfologias que são geradas se apresentam não apenas como aglomerações de cidades, mas como ampla extensão sobre o território e formas densas, difusas, articuladas, dispersas, descontínuas e sem limites precisos.

É nesse contexto que o processo de planejamento urbano e regional se mostra mais desafiador, mormente em face de eventos extremos não previstos, como as inundações

decorrentes de intensas precipitações pluviométricas como as que se abateram sobre o Rio Grande do Sul em maio de 2024. Neste trabalho, dar-se-á especial destaque para a região metropolitana de Porto Alegre.

O planejamento, de forma geral, objetiva gerar transformações em um espaço, a curto, médio e longo prazo. Para isso, se apropria dos meios da realidade trabalhada, buscando, dessa forma, concretizar as transformações pretendidas. Ao fim do ciclo, se obtém resultados, que podem variar de acordo com as pretensões iniciais, a adequada apropriação dos meios e o deslinde do processo. Nesse sentido, independente do sucesso das proposições, não pode-se dizer que o planejamento não existe, mas sim que esse foi inadequado.

Como nos traz Ribeiro (2007, 9. 28) “[...] em diferentes extensões do espaço herdado, convivem sobrevivências de modernizações pretéritas e memórias de antigas promessas”. Ou seja, podem-se observar, em diferentes escalas, os vestígios deixados por essas tentativas, o que, ao passo que demonstra a presença do planejamento, manifesta também sua ausência. Ou, como nos traz Corrêa (2016): “A organização espacial do presente está impregnada de passado”.

Aqui é importante compreender as ausências de planejamento e como elas são criadas através de mecanismos de seletividade. Esses mecanismos estão inseridos no espaço urbano e social, de forma estrutural. Logo, a necessidade de identificá-los está diretamente ligada à sua mitigação. Do mesmo modo, sua compreensão dentro do organismo social se torna vital para entendimento de como são criadas as ausências, sendo que, aqui compreendem-se as ausências como algo que “[...] poderia ter acontecido, mas não aconteceu porque algo impediu sua presença, seu acontecimento” (Randolph, 2023).

O fator impeditivo seria, justamente, os mecanismos sistemáticos de seletividade, que, por localizarem-se dentro de várias esferas sociais - como política e econômica - filtram sistematicamente certas demandas, podendo estas serem de determinados grupos sociais ou até mesmo advindas de segmentos do próprio capital (Randolph, 2023). Assim, pode-se dizer que a problemática se desloca para o entendimento da seletividade político-institucional e como seus agentes se articulam de forma a se fazerem presentes no espaço urbano e sua gestão, produzindo ausências.

No que tange a produção desse espaço urbano, Corrêa (1989) aborda como o resultado de ações acumuladas ao longo dos anos, produzidas por agentes à medida que consomem também produzem esse espaço. Considera-o, portanto, um produto social, fragmentado e articulado, funcionando como reflexo e condicionante social. Nesse sentido, os agentes produtores do espaço são diversos, destacando-se os proprietários dos meios de produção e da terra, promotores imobiliários, os grupos excluídos e o próprio Estado (Corrêa, 1989; Corrêa, 2004).

Os grupos excluídos ou grupos subalternos (Randolph, 2023) e o Estado, se diferenciam no modo de produzir o espaço, já que os grupos excluídos se consolidam como agentes

modeladores pela transformação dos espaços que ocupam, sem apoio das demais instituições. Ao passo que o Estado, por vezes, acaba por se alinhar com os demais grupos, tendo sua ação marcada pelo conflito de interesses (Corrêa, 1989).

É interessante compreender a relação entre as ausências e presenças, já que, apesar de opostas, são complementares. Essa relação se ramifica de diferentes formas. Ao mesmo tempo em que a presença dos mecanismos estruturais cria as ausências de certos grupos sociais e suas demandas dentro do planejamento e gestão, pode-se compreender essa ausência como uma possível presença no futuro, considerando-a então uma potencialidade (Randolph, 2023).

Porém, dentro de um contexto onde a produção das ausências se dá de forma estrutural, estando enraizada dentro do sistema político-institucional, identificar a ausência e, assim, seu potencial futuro, se torna ainda mais complexo. Nesse sentido, Randolph (2023) em uma interpretação de Offe (1984) verifica que o problema estrutural do Estado capitalista se torna, nesse caso, seu caráter ocultador e classista, em que ao mesmo tempo em que coordena e reprime, o faz de modo a omitir essa operação sistemática.

Para este autor, é necessária a manutenção do caráter ocultador do Estado para a preservação da ideia de neutralidade estatal, indispensável para a continuidade da dominação das classes (Randolph, 2023 apud Offe, 1984). Ou seja, ao mesmo tempo em que o Estado se ampara nos mecanismos de seletividade para filtrar as demandas sociais, ainda precisa atender, nem que seja parcialmente, a algumas demandas das classes subalternas, para manter a dominação, ao mesmo tempo que, dessa forma, oculta seu caráter classista.

Nessa perspectiva, o próprio planejamento pode ser considerado como um mecanismo de seletividade, devido a sua inserção institucional e de gestão, principalmente quando traçado próximo a ideais privados. Parece haver uma tendência de aproximação do capital privado, priorizando o fortalecimento do mercado em detrimento da ideia de uma política de desenvolvimento regional focada em reduzir as desigualdades entre regiões (Randolph, 2023; Randolph, 2017). O que, de certa forma, implica na ampliação da desigualdade dentro da própria região, além de não mitigar as desigualdades entre regiões, nem proporcionar avanços de outros aspectos dentro do planejamento.

Nesse contexto, o fortalecimento das parcerias público-privadas vem se tornando cada vez mais presente. Essa tendência de desestatização do sistema político reflete na transformação dos mecanismos de seletividade e dos agentes envolvidos no processo (Jessop 2004, 2014; Randolph, 2023). Logo, torna-se inviável considerar a parceria público-privada como possível fim aos produtores de ausências, já que se trata apenas da apresentação de novos atores, com novos mecanismos, produzindo as mesmas seletividades.

Vale ressaltar que, mesmo com os mecanismos de seletividade agindo para neutralizar uma eventual presença dos grupos excluídos ou minorias dentro do sistema de escolhas, em

alguns momentos ocorre sua incorporação no eixo político-institucional. Nesse caso, uma vez inseridos nesse contexto, a estrutura procurará orientar e limitar sua ação através da cooptação e da “civilização” do conflito político.

Isto retira das classes excluídas sua capacidade de pressão política extra institucional, paralisando muitas vezes as mudanças sociais mais radicais. Com isso, esses agentes acabam perdendo a maior parte de sua força, advinda juntamente de ações disruptivas. Dessa forma, mantém-se a hegemonia do status quo das classes dominantes (Miguel, 2014; Randolph, 2023).

Nesse sentido, é necessário avaliar as abordagens nas quais o vínculo do planejamento com o Estado seja dispensável ou não tão preponderante, de modo a impedir a atuação de mecanismos de seletividade político-institucional, permitindo a participação ativa da sociedade, e, em alguns casos a articulação de intervenções em diferentes escalas (Randolph, 2023).

AS FLEXIBILIZAÇÕES DAS LEGISLAÇÕES AMBIENTAIS

Uma das formas que o Estado valida a ação de agentes vinculados ao capital é através da flexibilização das leis e normas que regulam o uso e ocupação do solo. Cita-se, ainda, que outras leis nacionais também foram modificadas para ampliar o potencial de ocupação do solo, a exemplo do Código Florestal.

A ocorrência de desastres naturais associa-se diretamente à maneira como a humanidade se relaciona ao ambiente, esse processo não é homogêneo e contínuo em todo o globo. Assim como há uma divisão entre os países “desenvolvidos” e os países “subdesenvolvidos”, podemos enquadrar os estratos territoriais como poluidores e menos poluidores. Dessa maneira, uma relação equilibrada entre o ambiente e a sociedade está diretamente ligada à capacidade de regulação e fiscalização interna, aproximando-se dos princípios ligados à sustentabilidade (Fialho, 2022).

Nesse sentido, as legislações ambientais desempenham um papel crucial na prevenção de desastres naturais. Quando essas normas são enfraquecidas ou flexibilizadas, aumentam os riscos de desastres, como as enchentes, deslizamentos de terra e outros fenômenos que afetam a organização territorial, conforme Carpentieri (2024). As enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul em maio de 2024 são um exemplo claro de como a falta de rigor na aplicação das normas ambientais pode agravar as consequências de eventos naturais. Chuvas intensas, que já são comuns na região, se tornam catastróficas em áreas onde há desmatamento, urbanização desordenada e falta de infraestrutura adequada.

No contexto do Brasil, o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 trata da questão ambiental, bem como traz uma série de mecanismos legais, os quais buscam o alcance da qualidade de vida, do ambiente ecologicamente equilibrado, das responsabilidades do estado e da sociedade civil, dentre outros princípios basilares à preservação ambiental. Nessa esteira,

o Brasil, embalado pelo movimento mundial das mudanças climáticas no início do século XXI, emplacou importantes medidas de preservação, como o Código Florestal² (Lei Federal nº 12.651/2012), e a Lei da Mata Atlântica (Lei Federal nº 11.428/2006).

Entretanto, o final do segundo decênio do século XXI foi marcado pelo movimento da flexibilização dessas leis ambientais, o que tem gerado preocupações extraterritoriais. Alguns exemplos dessas flexibilizações incluem: a redução do rigor e os prazos para a emissão de licenças ambientais para empreendimentos como estradas, barragens e mineração, a falta de medidas para contenção da fronteira agrícola e das queimadas, bem como o discurso do desenvolvimento a todo e qualquer custo.

No Estado brasileiro, a principal mudança recente refere-se a redução das APPs em áreas urbanas consolidadas, permitindo a definição pela prefeitura (Lei Federal nº 14.285/2021). Oberherr (2023) chama a atenção para a constitucionalidade dessa lei e a importância da preservação das florestas urbanas, ressaltando que a flexibilização das APPs pode ter consequências negativas para a conservação ambiental em um contexto de mudanças climáticas.

O NEOLIBERALISMO: DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS AO MERCADO PRIVADO DAS CONSULTORIAS

Na última década, observamos uma transformação significativa nas instituições públicas, que passaram por uma de neoliberalização mais acentuada. Essas consequências se refletem na crescente adoção de práticas do setor privado, especialmente em termos de “eficiência”, gestão de recursos e terceirização de serviços. A ideologia neoliberal, que valoriza a desregulamentação, a diminuição do papel do Estado e a primazia do mercado, tem influenciado profundamente o modo como as instituições públicas operam, tendo em vista o lucro em detrimento do serviço de qualidade da população.

Com o avanço mais acentuado do neoliberalismo, as instituições públicas passaram a recorrer com mais frequência a consultoria privada para a execução de atividades que antes eram de responsabilidade direta dos órgãos governamentais. A justificativa para essa mudança é, muitas vezes, a busca por maior eficiência e inovação, sob o argumento de que o setor privado seria mais ágil e adaptável às demandas de um mundo em rápida transformação. No entanto, esta dinâmica também levanta questões sobre a perda de controle estatal, a falta de responsabilização e a possível priorização de interesses corporativos em detrimento do bem-estar.

Outro efeito importante dessa transformação é a influência direta das consultorias sobre a formulação de políticas públicas. Em muitos casos, as instituições públicas delegam a essas empresas a responsabilidade de desenhar estratégias e implementar mudanças estruturais. O problema que surge é que essas consultorias, orientadas por lógicas mercadológicas e muitas vezes alheias às realidades sociais específicas, podem favorecer soluções que

maximizem o lucro e a eficiência de curto prazo, em detrimento de resultados sustentáveis e justos para todos.

Essa dependência crescente de consultoria privada reflete uma mudança fundamental na mentalidade do setor público. Em vez de ver a gestão pública como um campo orientado pela prestação de serviços à população e pelo bem-estar social, as instituições públicas passam a ser vistas como “empresas” que precisam ser rentáveis, competitivas e eficientes. Isso pode implicar na redução de direitos sociais, cortes orçamentários e no enfraquecimento da participação cidadã.

No longo prazo, a privatização de funções estatais através das consultorias pode aumentar a desigualdade social e comprometer a equidade no acesso aos serviços públicos. À medida que o setor privado toma as decisões de cargos governamentais, o foco em eficiência financeira e metas de produtividade pode deixar de lado as demandas das populações mais vulneráveis. Assim, o neoliberalismo nas instituições públicas tende a priorizar a lógica mercadológica em detrimento das necessidades humanas, comprometendo o pacto social que existe.

Isso se revela na carta de acordo feita entre a prefeitura de Porto Alegre/RS e holandesa a Universidade Técnica de Delft, fazendo parte do Plano Estratégico de Reconstrução de Porto Alegre. Em vez de usar os especialistas e pesquisadores da área na própria cidade e região. A cooperação com a prefeitura será formalizada através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com recursos da ordem de R\$7,350 milhões.

O DMAE possuía 400 milhões de reais em caixa durante enchente de maio/2024 ao mesmo tempo que não tinha feito nenhum investimento em infraestrutura no ano de 2024. E a autarquia tem hoje menos da metade dos servidores que tinha há 17 anos atrás.

Nós não ficamos com a expertise do processo. As pessoas vão se aposentando e não entra ninguém no lugar. Estamos perdendo a capacidade técnica do Dmae. A falta de reposição do quadro técnico é que está causando isso. As pessoas saem e não têm oportunidade de passar para outra o conhecimento. Assim a gente vai perdendo a capacidade de atender e de planejar. (Engenheira civil Sandra Darui, atualmente coordenadora do Conselho de Representantes Sindicais do Departamento Municipal de Água e Esgotos).

Além do recurso em caixa há outras entradas de recursos que são boicotadas pela prefeitura da cidade desde o governo Marchezan Júnior e a direção geral do DMAE, R\$ 40 milhões (2019) vindos do Ministério das Cidades; R\$ 143 milhões do Programa Avança Cidades (2019); R\$ 7,5 milhões da Caixa Econômica Federal (2019); e mais recentemente (2023) o BNDES ofereceu uma linha de crédito de R\$ 30 bilhões que tinha também como focos Saneamento Básico e Recursos Hídricos o qual desta vez o governo municipal comandado pelo prefeito Melo não mostrou interesse.

Além dos recursos financeiros serem alvos de sucateamento, os recursos humanos tiveram o mesmo destino. Em 2017 a autarquia possuía 2.493 funcionários, em 2024 esse número foi reduzido para 1.050 funcionários, uma redução em mais de 50% do efetivo e neste meio

tempo a cidade necessitou de mais infraestrutura e não de menos. Também em 2023 uma contratação emergencial de 400 funcionários foi negada por Melo, cujo esforço político estava concentrado em conquistar apoio para a privatização do órgão. Um concurso público teve sua criação autorizada, o mesmo ainda não foi realizado e só oferece 33 vagas, um número muito aquém do necessário.

Prejuízos à autarquia e conseqüentemente ao município de Porto Alegre/RS,

Resultado de uma auditoria que analisou a ingerência não regular no Dmae, entre 2017 e 2021, pela gestão do ex-prefeito Marchezan. A auditoria apontou que o governo Marchezan interferiu para impedir a contratação de servidores que eram necessários para a prestação do serviço de água e esgoto da cidade, causando prejuízos à operação da autarquia de, no mínimo, R\$85 milhões. (Diretoria de Controle e Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 4 de março de 2024).

No contexto da conjuntura que vem sendo apontada neste estudo, o desalinhamento entre a política pública, o que é concebido a título de planejamento e a realidade fática mostra-se também sob a forma de redução da destinação de recursos orçamentários para ações de proteção e defesa civil.

Esta variável é importante de ser considerada, pois representa não só as prioridades da elaboração da política pública, bem como reflete a diminuição da capacidade de resposta estatal. Não por outra razão, este fato tem recebido destaque da imprensa e demais meios de comunicação. Por oportuno, cabe considerar o devido cuidado com a utilização de notícias e reportagens de jornais na forma impressa e eletrônica como fontes de pesquisa idônea, a exemplo do que pondera Lapuente (2015):

Como qualquer fonte histórica, os jornais devem ser utilizados criticamente pelo historiador, para não se deixar levar pelo discurso da fonte e, conseqüentemente, realizar uma análise precipitada, acrítica e superficial. (Lapuente, 2015, p. 1).

De acordo com reportagem de Bianchi (2024), publicada na Revista IHU On-Line³, do Instituto Humanitas, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), com dados do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul, embora o governo tenha anunciado o valor de R\$ 117 milhões de reais para combater desastres naturais, apenas R\$ 10,75 milhões foram efetivamente alocados, portanto, menos de 10% (dez por cento) do que o previsto.

Não se perca de vista que, para que possa desempenhar todas as suas funções institucionais, o poder público deve realizar um planejamento orçamentário. O processo de elaboração do orçamento público brasileiro, seja no nível da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, obedece a um "ciclo" integrado ao planejamento de ações que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, compreende o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Cada um desses documentos traz as diretrizes, objetivos e metas de longo, médio e curto prazo da Administração Pública, instituídos por lei. Com vigência de quatro anos, o PPA deve

ser elaborado no primeiro ano de governo, para vigorar a partir do segundo ano até o primeiro ano do mandato seguinte. Portanto, entre aquelas três peças orçamentárias, é o instrumento que expressa visão mais estratégica, isto é, projeta como se pretende estar ao fim de um interstício de quadrienal.

Para o período de dois anos, a LDO compreende as metas e prioridades da administração pública do ente e orientará a elaboração da LOA, que vigorará a cada ano para dispor sobre orçamento fiscal, empresas estatais e investimentos. Portanto, além de representar uma projeção de estratégias de desenvolvimento, essas três normas devem dialogar, sob pena de descompasso entre o que se planeja e se realiza, se pretende e se executa.

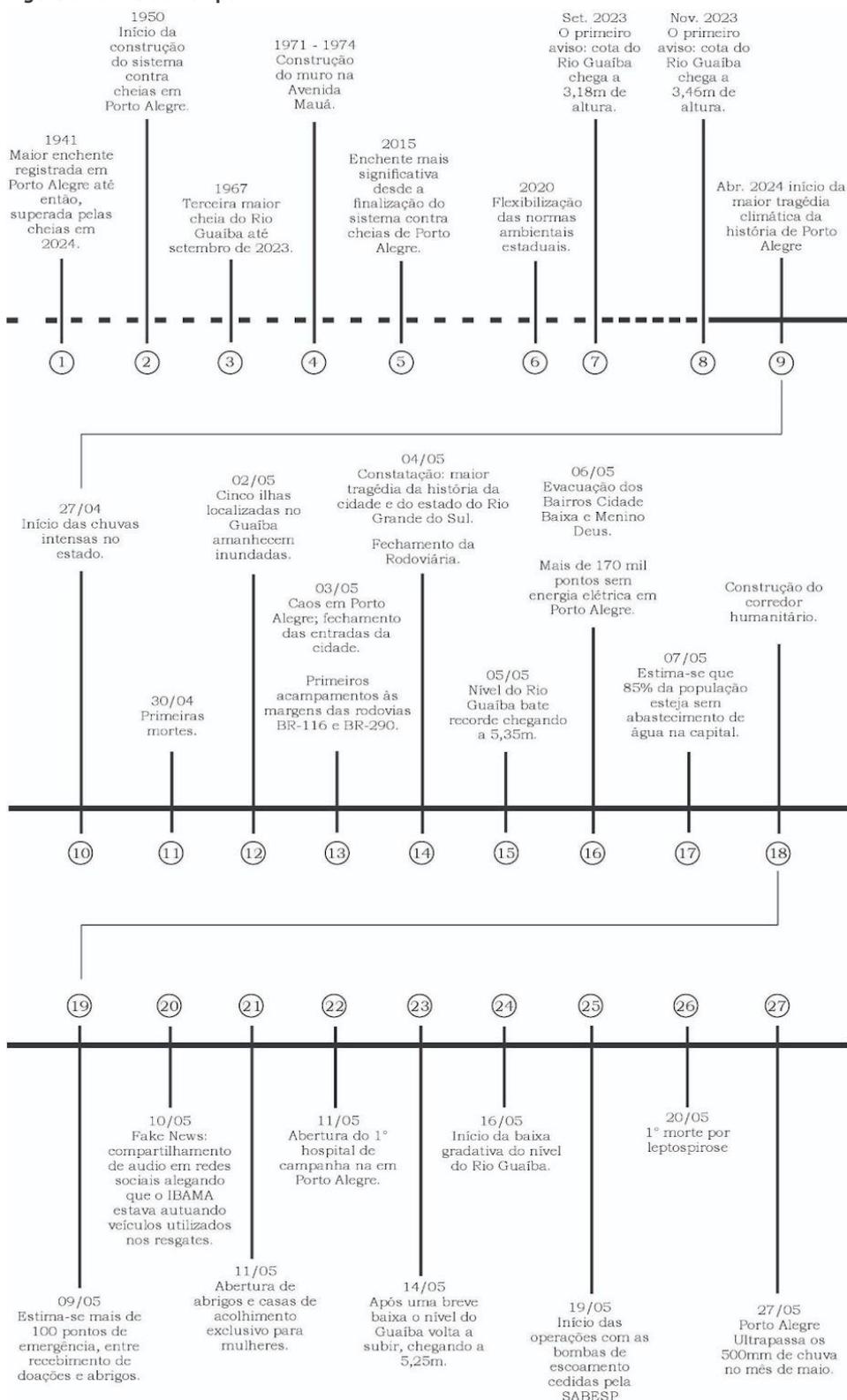
Por sua vez, em Porto Alegre, o portal da transparência da Prefeitura⁴ informa que, na rubrica orçamentária denominada “Melhoria do sistema contra cheias”, nominalmente os gastos somaram em 2021 o valor de R\$1.788.882,48. Já em 2022, os recursos foram da ordem de R\$141.921,72. No entanto, em 2023, o valor executado foi R\$0 (zero). Ou seja, em que pese esta trajetória decrescente, nem é possível aferir propriamente uma redução, mas a inexistência de valor executado, informação confirmada por Pereira (2024) no IHU⁵.

Estes fatos bem explicam a relação entre a concepção da política pública de proteção e defesa civil, o correspondente planejamento orçamentário e os eventos ocorridos em maio de 2024 na RMPA.

LINHA DO TEMPO: A CONSTRUÇÃO DA CATÁSTROFE

De forma breve iremos abordar alguns pontos importantes, em formato de linha do tempo, contextualizando a importância do sistema contra cheias de Porto Alegre e identificando pontos de “não planejamento”, tanto urbano, quanto ambiental e de contingência.

Figura 2 - Linha do Tempo



Fonte: Produzida pelos autores com base em notícias, leis e decretos.

A linha do tempo apresentada lança luz ao “não planejamento” em relação a mecanismos de defesa contra cheias, a degradação ambiental e também a ineficácia nas ações após eventos climáticos, usando como exemplo principal, o ocorrido em maio de 2024.

A enchente de 1941 foi o marco mais importante dentre os eventos climáticos anteriores ao de 2024, isso se dá não apenas pela sua magnitude, mas também por ter se tornado um ponto de partida para a viabilização da construção do sistema contra cheias da capital com o intuito de mitigação e combate a eventos semelhantes. Em 1967 houve mais um episódio de cheias significativo, apesar de não ter tido a magnitude de 1941, a mesma acelerou a viabilização de grande parte das infraestruturas de drenagem do Centro Histórico de Porto Alegre, sendo o principal elemento delas, o muro localizado na Avenida Mauá.

Após a finalização do muro, não houveram grandes enchentes na capital, comprovando a eficácia do sistema, tanto de contenção com os diques e barreiras, quanto as casas de bombas, responsáveis por acelerar a drenagem em pontos específicos da cidade. No entanto, um dos pontos mais evidenciados em relação ao “não planejamento” no episódio de 2024 foi a falta de manutenção da infraestrutura do sistema, tornando-a ineficaz diante do volume de água acumulado.

A negligência na manutenção não só acelerou o aumento do nível das águas, mas também comprometeu a capacidade de drenagem do sistema. Em alguns momentos, as casas de bombas, inativas, transformaram os diques em verdadeiras represas inversas, não tendo a capacidade de expulsar a água localizada no interior do sistema, o nível da água chegou a superar o próprio nível do Guaíba em certos pontos, agravando ainda mais a situação.

A partir do dia 03 de maio de 2024, o caos “não planejado” se instaura, Porto Alegre tem os seus acessos fechados devido ao alagamento da região central, a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb), responsável pelo transporte de passageiros em quatro cidades metropolitanas além da própria capital interrompe as linhas de transporte, o Aeroporto Internacional de Porto Alegre suspendeu os trabalhos por conta dos alagamentos e alguns moradores da capital se refugiam à beira das rodovias BR-116 e BR-290.

Após o fatídico dia 03, problemas além dos diretamente ligados ao contato com a água emergem, os mais significativos foram: a falta de energia elétrica em aproximadamente 170 mil pontos (Jornal Correio do Povo, 07 de maio de 2024); a falta de sinal de telefonia, dificultando a comunicação, inclusive para facilitação dos resgates dos moradores ilhados; aproximadamente 85% da população ficou sem abastecimento de água, segundo levantamentos feitos junto ao Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE) e a dificuldade de abastecimento da capital com suprimentos básicos, como alimentos, produtos de higiene e combustível.

Em meio a essa tragédia, a solidariedade se destacou, com mais de 100 pontos de coleta e abrigos sendo organizados em maior parte, pela sociedade civil. Contudo, a falta de planejamento e organização expôs outros problemas, como abusos em abrigos e a crescente necessidade de assistência médica.

O caos também gerou rumores infundados, um dos mais marcantes foi o caso onde supostamente o Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

Renováveis) estaria impedindo a passagem veículos utilizados para o resgate dos moradores. Isso fez com que a Superintendente do Ibama no Estado do Rio Grande do Sul, Diara Sartori, precisasse vir a público, por meio de redes sociais, para desmentir o fato

Nos dias seguintes, a cidade enfrentou novos desafios, como o aumento do nível das águas devido a mais dias de chuvas e ao represamento da água na Lagoa dos Patos. Além disso, o impacto do desastre foi evidente não só nos danos materiais, mas também nas consequências de saúde pública, inclusive com o surgimento de casos de leptospirose. A recuperação foi lenta e, no final de maio, Porto Alegre registrou o mês mais chuvoso da história, com mais de 500 mm de precipitação, o que evidenciou a fragilidade do sistema de drenagem,

A linha do tempo apresentada, resume a situação caótica que o estado do Rio Grande do Sul e principalmente a capital, Porto Alegre sofreram no mês de maio, no entanto, isso foi apenas o começo. A cidade ainda sofre com pessoas desabrigadas, com a não operação do transporte em algumas regiões, em especial as linhas do Trensurb e outros inúmeros problemas que poderiam ser evitados caso houvesse um planejamento urbano, regional e também de contingência bem estruturados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento é uma das mais importantes ferramentas de gestão governamental, seja em escala regional ou local. Pode abranger variados aspectos, inclusive a proteção contra desastres ambientais, os quais têm se tornado cada vez mais frequentes nos últimos anos.

Especificamente quanto aos recortes espacial e temporal considerados neste trabalho, é possível constatar que a RMPA tem sido atingida por eventos climáticos de consequências extremas como inundações, não só por sua posição e conformação geográfica a jusante de importantes bacias hidrográficas do estado do Rio Grande do Sul, mas também por “ausências” de planejamento.

No contexto das faltas de planejamento apontadas, trata-se do resultado de fatores como a fragmentação metropolitana e formação de múltiplas centralidades, com a consequente ascensão de políticas de viés neoliberalizante que se expressam em diferentes dimensões. Entre estas se citam a técnica, a legal e a orçamentária.

No âmbito da dimensão técnica, a precarização das estruturas administrativas, com a extinção e/ou fusão de órgãos e a redução de pessoal, refletem diretamente no aparato técnico disponível e sistêmico para atuação nas políticas públicas de proteção e defesa civil que são afetadas por eventos climáticos extremos como altas precipitações pluviométricas e enchentes. Outrossim, o descuido da manutenção de equipamentos de alerta e prevenção a cheias (como o muro da Mauá e as casas de bombas) e a contratação de consultorias estrangeiras são outras manifestações nesta dimensão de ordem técnica.

Sob a ótica legal, a fragilização do arcabouço normativo pertinente a esta matéria também representa uma consequência desta ausência de planejamento. Ora, por exemplo, na medida em que se passa a permitir ocupação de áreas em planícies de inundação de rios como as APPs e a simplificação dos procedimentos para obtenção de autorizações e licenças ambientais, infere-se que a legislação se torna mais um fator que favorece a ocorrência e a magnitude de impactos decorrentes de eventos climáticos extremos. Neste sentido, cita-se a significativa alteração do Código Estadual de Meio Ambiente.

Como respaldo para estas proposições nas dimensões técnica e legal, a redução de recursos orçamentários significa, em termos práticos, a diminuição da projeção de verba disponível para financiar as ações governamentais, a exemplo do que se verifica com o orçamento de Porto Alegre para prevenção e mitigação de desastres naturais, que apresenta decréscimo no intervalo considerado.

Como se depreende, trata-se da ausência de medidas estratégicas nas dimensões de planejamento que, porém, pode-se dizer que não é obra do acaso, mas é deliberada de forma a reduzir a capacidade de resposta estatal ante a eventos extremos de natureza climática e suas consequências em áreas metropolitanas e dos municípios que a compõem. O que aconteceu na RMPA em maio de 2024 bem exemplifica essa conclusão.

REFERÊNCIAS

A VERDADE. **Movimento Olga Benário constrói abrigo para mulheres vítimas das inundações no RS.** A Verdade, 21 de maio de 2024. Disponível em:

<<https://averdade.org.br/2024/05/movimento-olga-benario-constroiu-abrigo-para-mulheres-vitimas-das-inundacoes-no-rs/>>. Acesso em: 09 de out. de 2024.

BIANCHI, P. **Orçamento contra desastres naturais no RS é só 9% do anunciado por governo, diz oposição.** Documento eletrônico. Disponível em:

<<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/639674-orcamento-contra-desastres-naturais-no-rs-e-so-9-do-anunciado-por-governo-diz-oposicao>>. Acesso em: 09 de out. de 2024.

BRASIL. **Constituição Federal.** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 225.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **REGIC - Região de Influência das Cidades.** Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html> >. Acesso em: 6 de out de 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 2006. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm>. Acesso em: 6 de out. de 2024.

CARPENTIERI, Isabella Martins, *et al.* **A face oculta da mudança climática: Colonialismo e deslocamento ambiental no desastre do Rio Grande do Sul.** Estudos Avanzados: n° 40, 2024. p 123-148.

CENTENO, A. **Eduardo Leite cortou ou alterou quase 500 pontos do Código Ambiental do RS em 2019.** 4 de maio de 2024. Brasil de Fato. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/05/04/eduardo-leitecortou-ou-alterou-quase-500-pontos-do-codigo-ambiental-do-rs-em-2019>. Acesso em: 06 de out. de 2024.

CORRÊA, R. L. **Processos, formas e interações espaciais.** R. Bras. Geogr., Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, p. 127-134, jan./jun. 2016.

CORRÊA, R. L. **Rede Urbana: Reflexões, Hipóteses e Questionamentos Sobre um Tema Negligenciado.** Chapecó: Revista Cidades, v. 1, n. 1, 2004, p. 65-78.

CORREIO DO POVO. **Após equívoco de comunicação com a CEEE Equatorial, Melo não tem previsão para religamento de casas de bombas.** Correio do Povo, 06 de maio de 2024. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/cidades/ap%C3%B3s-equ%C3%ADvoco-de-comunica%C3%A7%C3%A3o-com-a-ceee-equatorial-melo-n%C3%A3o-tem-previs%C3%A3o-para-religamento-de-casas-de-bombas-1.1492046>>. Acesso em: 03 de out. de 2024.

DE MATTOS, C. A. **Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado (Documento de trabajo nº 8).** Madrid: Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano (Gedeur), 2010.

FIALHO, S. Estado e Injustiça Ambiental: Uma Reflexão Sobre A Flexibilização Da Política Ambiental Brasileira. **Caminhos de Geografia.** Uberlândia-MG v. 23, n. 90 dez./2022 p. 367–382.

G1. **Bombas da Sabesp para escoar água em pontos inundados entram em operação em Porto Alegre.** G1, 19 maio 2024. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/19/bombas-da-sabesp-para-escoar-agua-em-pontos-inundados-entram-em-operacao-em-porto-alegre.ghtml>>. Acesso em: 04 de out. de 2024.

G1. **Um mês de enchentes no RS: veja cronologia do desastre.** G1, 29 maio de 2024. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/29/um-mes-de-enchentes-no-rs-veja-cronologia-do-desastre.ghtml#6>>. Acesso em: 06 de out. de 2024.

G1. **Prefeito de Porto Alegre fala sobre bairros Cidade Baixa e Menino Deus.** G1, 06 de maio de 2024. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/06/prefeito-porto-alegre-bairros-cidade-baixa-menino-deus.ghtml>>. Acesso em: 06 de out. de 2024.

G1. **RS: impactos da cheia em Porto Alegre e no interior.** G1, 07 maio de 2024. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/07/rs-impactos-cheia-porto-alegre-interior.ghtml>>. Acesso em: 06 de out. de 2024.

G1. **Cheia em Porto Alegre: prefeito detalha situação da capital.** G1, 06 maio 2024. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/06/cheia-em-porto-alegre-prefeito-detalha-situacao-da-capital.ghtml>>. Acesso em: 06 de out. de 2024.

GAÚCHA ZH. **População já pode buscar atendimento no primeiro hospital de campanha montado em Porto Alegre.** Gaúcha ZH, 16 de maio de 2024. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/saude/noticia/2024/05/populacao-ja-pode-buscar-atendimento-no-primeiro-hospital-de-campanha-montado-em-porto-alegre-clw87pbm2003g019v12gwcobs.html>>. Acesso em: 06 de out. de 2024.

GAÚCHA ZH. **Água saindo pelos bueiros: das 23 casas de bombas de Porto Alegre, apenas quatro estão funcionando.** Gaúcha ZH, 06 de maio de 2024. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2024/05/agua-saindo-pelos-bueiros-das-23-casas-de-bombas-de-porto-alegre-apenas-quatro-estao-funcionando-clvliqpc009y011hrqzcxwg5.html>>. Acesso em: 06 de out. de 2024.

GAÚCHA ZH. **Saiba onde estão os abrigos que recebem as vítimas da chuva em Porto Alegre.** Gaúcha ZH, 07 de maio de 2024. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2024/05/saiba-onde-estao-os-abrigos-que-recebem-as-vitimas-da-chuva-em-porto-alegre-clvwzxm38006a01524lsolaby.html>>. Acesso em: 06 de out. de 2024.

GOLDENFUM, J. A. **O sistema de proteção contra inundações de Porto Alegre.** Jornal da Universidade (UFRGS), Porto Alegre, junho de 2024. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/noticias/o-sistema-de-protexao-contra-inundacoes-de-porto-alegre#:~:text=O%20sistema%20contra%20enchentes%20na,4%25%20da%20extens%C3%A3o%20dos%20diques>>. Acesso em: 06 de out. de 2024.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Moradores das ilhas de Porto Alegre sofrem com inundação.** Jornal do Comércio, 02 de maio de 2024. Disponível em: <<https://www.jornaldocomercio.com/geral/2024/05/1152774-moradores-das-ilhas-de-porto-alegre-sofrem-com-inundacao.html>>. Acesso em: 06 de set. de 2024.

LAPUENTE, R. S. **O jornal impresso como fonte de pesquisa: delineamentos metodológicos.** In: 10º Encontro da Rede Alfredo de Carvalho (ALCAR), Porto Alegre. 10º Encontro Nacional de História da Mídia, 2015.

LENCIONI, S. **Da cidade e sua região à cidade-região.** In: J. B. da Silva, L. C. Lima, D. Elias (Orgs.), Panorama da geografia brasileira. São Paulo: Annablume, 2006.

MOURA, R. **A dimensão urbano-regional na metropolização contemporânea.** EURE (Santiago) vol.38 no.115 Santiago set. 2012.

METSUL. **Os impressionantes números da chuva de maio em Porto Alegre.** MetSul, 01 de Junho de 2024. Disponível em: <<https://metsul.com/os-impressionantes-numeros-da-chuva-de-maio-em-porto-alegre/>>. Acesso em: 06 de set. de 2024.

OBERHERR, Andréa Diana. A influência da flexibilização da lei das APPs sobre a captação de carbono na ação mitigadora e compensatória para as mudanças climáticas. **Revista do Ministério Público do RS.** Porto Alegre n. 94 jul. 2023 – dez. 2023 p. 77-100.

PEREIRA, F. **Porto Alegre não investiu um centavo em prevenção contra enchentes em 2023.** Documento eletrônico. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/639180-porto-alegre-nao-investiu-um-centavo-em-prevencao-contras-enchentes-em-2023>>. Acesso em: 06 de out. de 2024.

PORTO ALEGRE. **Portal da Transparência da Prefeitura.** Disponível em: <<https://transparencia.portoalegre.rs.gov.br/prestacao-contas-orcamento>>. Acesso em: 06 de out. de 2024.

RANDOLPH, R. **Ausência do Planejamento Regional Produzida pela Presença da Seletividade Político-Institucional no Contexto de Políticas Regionais no Brasil.** XI Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2023, p. 1-16.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.434, de 9 de janeiro de 2020.** Institui o Código Ambiental do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, 9 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 06 de out. de 2024.

UOL NOTÍCIAS. **Porto Alegre: chuvas de maio.** UOL, 27 de maio de 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/05/27/porto-alegre-chuvas-maio.htm>. Acesso em: 06 de out. de 2024.

UOL NOTÍCIAS. **Guaíba: nível das águas em maio de 2024.** UOL, 03 de maio de 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/05/03/guaiba-rs-maio-2024.htm>. Acesso em: 06 de out. de 2024.

¹ Na RMPA, de acordo com a classificação do IBGE, são consideradas cidades de porte médio: Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Viamão. Cidades pequenas da RMPA, segundo a mesma classificação: Araricá, Arroio dos Ratos, Campo Bom, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Guaíba, Igrejinha, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Parobé, Portão, Porto Alegre, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Sebastião do Caí, Sapiranga, Taquara e Triunfo.

² Dentre os mecanismos de proteção, cita-se: Área de Preservação Permanente (APP); Reserva Legal (RL); Cadastro Ambiental Rural (CAR); Cotas de Reserva Ambiental (CRA); Compensação Ambiental, dentre outros.

³ Documento eletrônico. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/639674-orcamento-contra-desastres-naturais-no-rs-e-so-9-do-anunciado-por-governo-diz-oposicao>>. Acesso em: 06 de out. de 2024.

⁴ Disponível em: <<https://transparencia.portoalegre.rs.gov.br/prestacao-contas-orcamento>>. Acesso em: 06 de out. de 2024.

⁵ Documento eletrônico. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/639180-porto-alegre-nao-investiu-um-centavo-em-prevencao-contra-enchentes-em-2023>>. Acesso em: 06 de out. de 2024.