



XII  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESIGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA

## O COMPORTAMENTO DA OPINIÃO PÚBLICA APÓS AS INUNDAÇÕES NO RS

Guilherme Borba Lefèvre<sup>1</sup>; Ana Paula Aprígio Assis<sup>2</sup> e Eduardo de Lima Caldas<sup>3</sup>

### GT3 - ÁGUA, EMERGÊNCIA CLIMÁTICA, TERRITÓRIO E GOVERNANÇA

#### RESUMO

Este artigo analisa como a atenção pública no Brasil reagiu às inundações no Rio Grande do Sul em 2024, investigando se esse comportamento segue o “Ciclo de Atenção” proposto por Downs (1972). A pesquisa focou no termo “mudanças climáticas” no *website* da Folha de S. Paulo para avaliar o volume de reportagens publicadas antes e depois do evento. Os dados revelam um aumento expressivo na cobertura jornalística sobre mudanças climáticas logo após as inundações, sugerindo maior interesse da população pelo tema. No entanto, cerca de 30 dias após o pico do evento, observou-se uma queda acentuada na quantidade de notícias relacionadas. Esses resultados indicam que a atenção pública é breve e volátil, limitando o tempo disponível para intervenção por parte de formuladores de políticas públicas ou outros atores interessados em propor soluções estruturais durante uma possível “janela de oportunidades” gerada por eventos extremos.

**Palavras-chave:** mudanças climáticas. eventos climáticos extremos. Rio Grande do Sul. Ciclo de Atenção. políticas públicas.

#### Destaques (highlights)

1. Aumento expressivo de notícias sobre mudanças climáticas após o evento climático extremo no RS, o que pode indicar um forte incremento em termos de interesse da opinião pública sobre o tema.

<sup>1</sup> Mestre em Ciência Ambiental, Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo PROCAM – USP, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: [glefevre@usp.br](mailto:glefevre@usp.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9262-5571>.

<sup>2</sup> Doutora em Ciências Biológicas, Professora Doutora do Departamento de Genética e Biologia Evolutiva, Instituto de Biociências, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: [paulaassis@ib.usp.br](mailto:paulaassis@ib.usp.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8170-6352>.

<sup>3</sup> Doutor em Ciência Política, Professor Associado da Escola de Artes, Ciências e Humanidades EACH, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: [eduardocaldas@usp.br](mailto:eduardocaldas@usp.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2825-661X>.

Apoio:



Realização:



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SUSTENTABILIDADE



Financiamento:





**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESIGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

2. Houve uma queda repentina do número de notícias, após aproximadamente 30 dias das inundações.
3. Observam-se similaridades entre o Ciclo de Atenção de Anthony Downs (1972) e os estágios identificados neste trabalho. Em ambos, há um aumento súbito de interesse público, seguido por maior abertura para propostas de solução e, depois, um declínio no interesse. No entanto, para o caso do RS, não se nota um declínio gradual, mas sim uma queda abrupta. Isso pode se dever à (1) problemas ambientais como as mudanças climáticas não são mais novidade e são rotineiramente alvo de notícias, (2) o volume de notícias que atualmente circulam são muito maiores pela velocidade na qual atualmente novidades são “consumidas”, comparando com 1972.
4. O espaço para propor soluções seria bastante reduzido para aqueles que objetivam atuar sobre uma possível “janela de oportunidades”, quando a atenção pública estaria mais voltada para um determinado problema, resultando numa maior susceptibilidade para políticas públicas e outras propostas.

## INTRODUÇÃO

Entre o final de abril e início de maio de 2024, o Estado do Rio Grande do Sul (RS), localizado na região sul do Brasil, registrou a ocorrência de um evento climático extremo que foi considerado pelo governo local como “a maior catástrofe meteorológica da história do Rio Grande do Sul” (GOVERNDO DO RIO GRANDE DO SUL, 2024). As inundações que decorreram das chuvas intensas afetaram 96% dos municípios gaúchos, atingiram 2,4 milhões de pessoas e deixaram 173 mortos e 38 desaparecidos (SENADO FEDERAL DO BRASIL, 2024). Os impactos na economia do RS foram estimados em R\$ 58 bilhões, ou 10% do PIB Estadual. Para o Brasil, os impactos totais se aproximaram de 97 bilhões, o que representa cerca de 1% do PIB nacional (AGÊNCIA BRASIL, 2024).

De acordo com Clarke *et al* (2024), as mudanças climáticas contribuíram para um aumento da probabilidade da ocorrência deste evento climático extremo (em um fator acima de 2), bem como da sua intensidade (aumento de 6% a 9%). Ainda de acordo com os autores, outros fatores também contribuíram para o agravamento das inundações, notadamente o *El*

Apoio:



Realização:



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SUSTENTABILIDADE



Financiamento:





**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESIGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

*Niño*<sup>4</sup> e falhas graves de infraestrutura. Assim, fenômenos físicos “naturais” (*El Niño*), fenômenos físicos decorrentes da ação humana (mudanças climáticas) e fenômenos sociais (político administrativos) compuseram a tragédia no RS.

Estudos complementares poderão ajudar a compreender melhor a relação entre as mudanças climáticas e este evento extremo ocorrido no RS em 2024. Todavia, demonstrar a relação entre o acontecimento de uma determinada ocorrência climática e a mudança do clima não é necessariamente a questão mais relevante a ser respondida quando o objetivo é contribuir para uma sociedade menos vulnerável aos riscos associados à mudança do clima. Eventos climáticos extremos já estão se tornando cada vez mais frequentes e intensos em decorrência da mudança do clima (UNDRR, 2020). Possui maior pertinência, portanto, buscar atuar para a gestão deste risco, a fim de nos tornarmos mais resilientes para lidar com evento climáticos extremos, sejam estes causados pelas mudanças climáticas antropogênicas ou decorrentes da variabilidade climática natural. Deste modo, políticas públicas que visam à redução do risco e dos impactos climáticos se tornam cada vez mais necessárias. Tais políticas públicas abrangem, entre outras, medidas de adaptação à mudança do clima<sup>5</sup>, que consistem em “iniciativas (...) para reduzir a vulnerabilidade<sup>6</sup> dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima” (BRASIL, 2009).

Para que políticas públicas que visam lidar com um determinado problema social sejam elaboradas e efetivamente implementadas, é fundamental que haja compreensão e engajamento amplo da sociedade. Isso também se aplica às políticas públicas de adaptação à mudança do clima. Nesse sentido, manter o assunto no centro das atenções da opinião pública pode contribuir para que tais políticas de fato venham a prosperar.

O presente trabalho traz os resultados de uma pesquisa realizada com o objetivo de compreender como a atenção pública no Brasil se comportou após o evento climático extremo do RS, especificamente em relação ao problema da mudança do clima. Buscou-se compreender se a opinião pública se comportou conforme preconizado por Downs (1972),

---

<sup>4</sup> Representa o aquecimento anormal da superfície do Oceano Pacífico próximo a linha do Equador. O fenômeno ocorre a cada 5 a 7 anos e atualmente está incidindo desde junho de 2023, causando diferentes impactos em todas as regiões do Brasil (INMET, 2024).

<sup>5</sup> Tem-se também medidas de mitigação da mudança do clima, que consistem em iniciativas que visam reduzir os riscos e impactos climáticos por meio da redução ou remoção de gases de efeito estufa.

<sup>6</sup> Grau de suscetibilidade e incapacidade de um sistema (...) de lidar com os efeitos adversos da mudança do clima, entre os quais a variabilidade climática e os eventos extremos (Brasil, 2009).



**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESIGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

ou se outro padrão comportamental emergiu. De acordo com o Autor, o comportamento da opinião pública, em alguns casos, segue um determinado padrão denominado por ele como “Ciclo de Atenção”<sup>7</sup>. Para Downs, estudar a maneira como este Ciclo opera fornece *insights* sobre por quanto tempo a atenção pública provavelmente permanecerá focada em qualquer questão específica para gerar pressão política suficiente para causar uma mudança efetiva. Deste modo, justifica-se compreender como determinados problemas adentram a opinião pública e por quanto tempo permanecem no centro das atenções, gerando uma possível “janela de oportunidades” para a proposição de políticas públicas relacionadas a uma determinada condição social indesejada.

## REFERENCIAL TEÓRICO

Para o campo do conhecimento que se preocupa em compreender a relação entre Estado e sociedade, é fundamental entender como políticas públicas se formam e se alteram e como atores públicos e não-governamentais atuam para influenciar os desdobramentos desses processos. Explorar porque determinados problemas sociais (incluindo questões ambientais) são priorizados em detrimento de outros ao ponto de se tornarem políticas públicas é parte indispensável desta área de estudos.

A identificação de fenômenos sociais que podem se tornar problemas a serem enfrentados pelo poder público e a escolha de quais deles precisam ser endereçados por meio de políticas públicas são processos conhecidos como formação de agenda (*agenda-setting*). Questões públicas podem tornar-se problemas e adentrar a agenda do governo e em seguida podem tornar-se problemas prioritários, dignos de serem enfrentados por meio de intervenção governamental. Nesse contexto, a agenda representa “a lista de problemas aos quais os atores públicos e pessoas de fora do governo próximas desses atores estão dando grande atenção em um determinado momento” (KINGDON, 1995, p.196, tradução nossa)<sup>8</sup>. Kingdon (1995) distingue agenda de governo de agenda de decisão. A agenda de governo é uma lista de temas sobre a qual os políticos no governo prestam atenção e pode ser formada em decorrência do reconhecimento de algum problema ou em decorrência do grau de visibilidade que pode ser gerado ou ainda por vontade política isolada. A agenda de decisão

<sup>7</sup> “Issue-attention Cycle”.

<sup>8</sup> “The list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside the government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time”.



**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESIGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

é uma lista de temas que está sendo encaminhada para uma decisão efetiva a ser tomada pelo governo. Birkland (2019), inclui em formação de agenda também as propostas de soluções para atuar sobre o problema identificado.

Importa aqui fazer uma diferenciação entre a agenda de governo (ou institucional) e a agenda pertencente ao público em geral e mídia (ou sistêmica) (COBB e ELDER, 1972). A agenda de governo abrange aquelas questões que já receberam certa priorização e estão sendo efetivamente consideradas dignas de intervenção pública. Já a agenda sistêmica contempla uma ampla heterogeneidade de ideias que circulam em uma determinada sociedade e (ainda) não foram reconhecidas como dignas de atenção pelos governantes. O presente trabalho focaliza a agenda sistêmica, a partir do entendimento de que “os meios e mecanismos de reconhecimento de problemas e seleção de questões estão intimamente ligados à forma como um problema social é reconhecido e percebido na agenda pública/da mídia” (JANN; WEGRICH, 2017, p. 45, tradução nossa)<sup>9</sup>. Deste modo, a opinião pública (e aquilo que surge na mídia) pode ser um importante indutor para que determinados problemas sociais se desloquem da agenda sistêmica para a agenda de governo e, eventualmente, sejam endereçados por meio de políticas públicas.

De acordo com Downs (1972), a opinião pública raramente permanece focada em um determinado problema por muito tempo. Em vez disso, o Ciclo de Atenção para uma determinada questão influencia as atitudes e comportamento do público por um determinado espaço de tempo, para que o problema depois (mesmo que não tenha sido resolvido), desapareça gradualmente do centro das atenções da sociedade.

O Ciclo de Atenção, de acordo com Downs (1972), é influenciado pela natureza de certos determinados problemas domésticos e pela forma como a “grande mídia” interage com o público. Downs identifica 5 estágios para este Ciclo, que podem ter variações de duração a depender das particularidades da questão em tela.

### **Os cinco estágios do Ciclo de Atenção (Downs, 1972)**

---

<sup>9</sup> “(...) the means and mechanisms of problem recognition and issue selection are tightly connected with the way a social problem is recognized and perceived on the public/media agenda.



**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESIGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

- **Estágio pré-problema:** Há uma condição social fortemente indesejada que ainda não capturou muito a atenção pública.
- **Descoberta alarmante e entusiasmo eufórico:** Como resultado de um evento dramático ou crise, ou por outra razão, o público subitamente fica consciente e alarmado com os males de um problema específico. Esta descoberta é invariavelmente acompanhada por um entusiasmo eufórico sobre a capacidade da sociedade de resolver o problema ou fazer algo eficaz dentro de um tempo relativamente curto.
- **Compreensão sobre o custo de progresso significativo:** Gradualmente, cresce a percepção de que o custo de “resolver” o problema é realmente muito elevado. Fazer isso não só exigiria muito recurso, mas também grandes sacrifícios por parte de grupos da população.
- **Declínio gradual do intenso interesse público:** Cada vez mais percebe-se quão difícil e custoso seria uma solução para o problema. Surgem aqui três reações: Algumas pessoas simplesmente ficam desanimadas. Outras se sentem ameaçadas ao pensar sobre o problema, por isso suprimem tais pensamentos. Outras ainda ficam entediadas com o problema.
- **Estágio pós-problema:** A questão se desloca do centro da atenção pública para um “limbo prolongado” com possíveis recorrências periódicas de interesse. Porém, o problema possui agora uma diferente relação com o interesse público, em comparação ao estágio pré-problema. Por exemplo, no tempo em que a questão estava no centro das atenções, novas instituições, programas ou políticas públicas podem ter sido criadas para ajudar a resolver a questão. Ademais, qualquer problema que passou pelo centro das atenções pode vir a novamente recapturar o interesse público. Nesse sentido, problemas que uma vez já passaram pelos estágios do Ciclo quase sempre recebem um nível médio de atenção mais alto do que no período pré-problema.

Não são todos os problemas sociais que perpassam as etapas do Ciclo de Atenção. De acordo com Downs, é necessário que a questão possua, até certo ponto, três importantes características:

Apoio:



Realização:



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SUSTENTABILIDADE



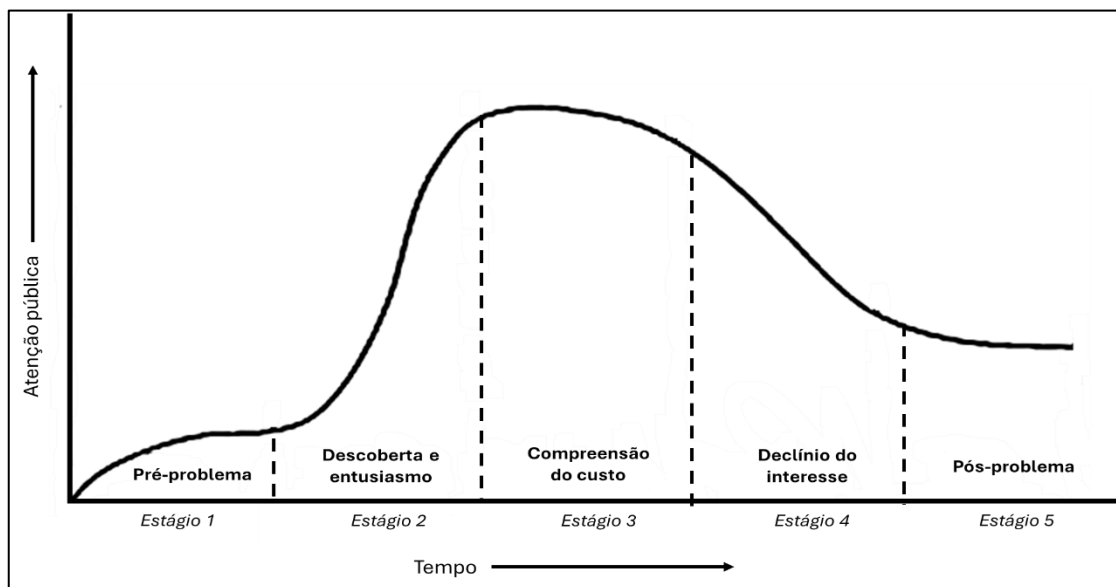
Financiamento:



- O problema impacta uma parcela pequena da sociedade. Assim, um grupo majoritário não sofre as consequências do problema ao ponto de manter constantemente as atenções voltadas para a questão.
- Os impactos que são causados pelo problema são originados por conta de arranjos sociais que oferecem benefícios significativos para uma maioria de pessoas ou para uma minoria poderosa. Solucionar o problema requer alterações fundamentais em instituições sociais ou comportamento.
- O problema não possui qualidades “intrinsecamente emocionantes”, ou deixa de tê-las. Um problema precisa ser dramático e eletrizante para manter o interesse público, pois compete com outras formas de “entretenimento” consumidas por meio da mídia.

O Ciclo de Atenção de Downs pode ser traduzido em uma figura, que reproduz o comportamento da opinião pública ao longo do tempo (Figura 1).

Figura 1 – Ciclo de Atenção de Downs



Adaptado de Staggenborg (2016)

Para Downs, a atitude do público em relação ao desejo de melhorar a qualidade ambiental oferece um exemplo de um tipo de problema que pode ser capturado pela opinião pública a partir de um padrão que segue os 5 estágios do Ciclo de Atenção. Deste modo, torna-se possível testar a aderência do interesse da sociedade para com algum problema ambiental, a partir do padrão de comportamento preconizado por Downs.



**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESIGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

## MÉTODOS

Para identificar como a atenção pública se comportou após as inundações no RS especificamente em relação ao problema das mudanças climáticas, foi realizada uma busca direcionada para o termo “mudanças climáticas” no *website* de um jornal brasileiro de circulação nacional, a Folha de São Paulo (FSP) (<https://www.folha.uol.com.br/>). Parte-se aqui do entendimento de que a oferta de informações sobre uma determinada questão (que são as matérias jornalísticas) é influenciada pela demanda por tais informações. De acordo com Downs (1972), a própria “audiência” (ou seja, o público) é quem muitas vezes “gerencia as notícias” mantendo ou perdendo interesse em um determinado assunto.

O objetivo foi capturar quantas matérias jornalísticas contemplaram o tema mudanças climáticas, no período de 3 meses antes das inundações e até seis meses depois. Assim foi possível obter uma “linha de base” para o número de matérias (meses 1-3). A definição de um horizonte temporal de 6 meses após as inundações permitiu obter um número considerável de reportagens para verificar como a opinião pública se comportou nesse período. Considerando que o evento climático extremo no RS se iniciou no dia 27/04/2024, adotou-se o recorte temporal de 27/01 até 31/10 de 2024.

No recorte temporal foram encontrados 1.469 resultados para o termo “mudanças climáticas”. Para outros termos similares, notadamente “mudança do clima” e “mudança climática” foram encontrados um número inferior de resultados, 479 e 210 respectivamente. Não se optou pelo uso dos termos “adaptação” e “mitigação” (busca para “mudanças climáticas” e “adaptação” ou “mudanças climáticas” e “mitigação”) porque esses termos trazem em si escolhas relacionadas com o enfrentamento do problema e o foco da pesquisa é o problema em si e sua entrada na agenda. Também não houve uma busca por “Mudanças climáticas” e “Rio Grande do Sul” conjuntamente, tendo em vista que o objetivo da análise era compreender o comportamento da opinião pública para com o problema global e não somente seus impactos regionais.

Foi realizada uma verificação qualitativa das 1.469 matérias encontradas, com o intuito de averiguar se estas possuíam o tema das mudanças climáticas com um dos assuntos centrais da matéria. Foram analisados somente os títulos das matérias. Com base nessa averiguação, foram excluídos 606 textos. Foram consideradas, portanto, 863 reportagens.

Apoio:



Realização:



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SUSTENTABILIDADE



Financiamento:



Com base nos links das 863 matérias selecionadas, usamos o pacote Rvest para recuperar a data de publicação de cada matéria (R CORE TEAM, 2021; WICKHAM, 2024). O pacote Rvest permite pesquisar (*to scrape*) *websites* a fim de extrair metadados associados a uma dada página da internet. As datas sem matérias foram adicionadas com valor de zero.

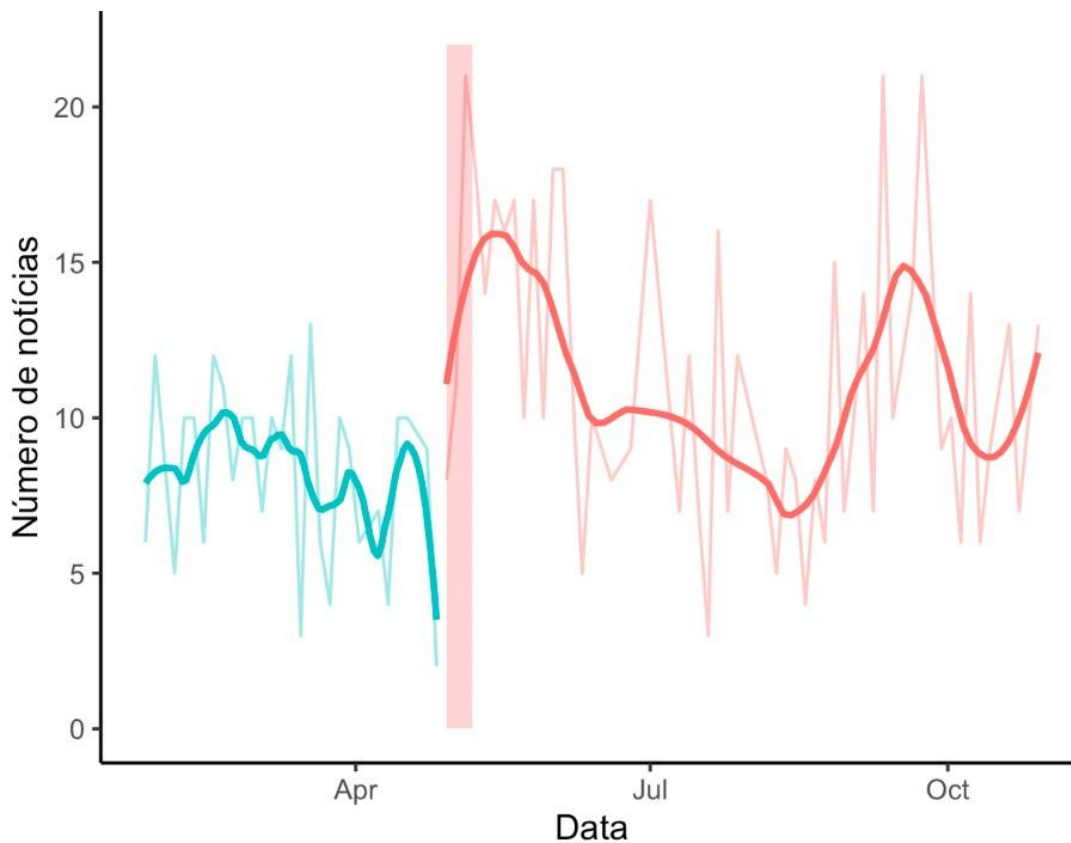
Com base na data de publicação de cada matéria, somou-se o número de textos publicados a cada três dias e foi produzido um gráfico sobre a frequência de matérias publicadas pelo tempo (Figura 2).

Finalmente, foi produzido um outro gráfico contendo a variação em termos percentuais entre o número de matérias sobre mudanças climáticas publicadas a cada três dias, em comparação a média de notícias para o período completo (Figura 3).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados obtidos estão apresentados nas Figuras 2 e 3. A Figura 2 traz o número de notícias que aborda o tema mudanças climáticas em valores absolutos para o período entre

Figura 2 – Número de notícias sobre mudanças climáticas, FSP (27/01/2024 - 31/10/2024)



Notícias agrupadas em períodos de três dias. Fonte: <https://www.folha.uol.com.br/>



**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESIGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

27/01/2024 e 31/10/2024. As notícias estão agrupadas em períodos de três dias, para evitar grandes distorções diárias que podem ocorrer, incluindo quedas em fins de semana e feriados. A barra vertical em vermelho indica o momento da ocorrência do evento climático extremo no RS, entre os dias 27/04/2024 e 04/05/2024. Há também uma linha em negrito que indica a tendência para o número de matérias sobre o tema. Por fim, há uma diferenciação em termos de cores para o período pré-evento (em verde) e pós-evento (em vermelho).

Na Figura 2, é possível notar um aumento expressivo de notícias sobre mudanças climáticas a partir do dia 27/04, o que pode indicar um forte incremento em termos de interesse da opinião pública sobre o tema. Com base na figura, é possível também argumentar que houve uma associação direta entre o evento climático extremo no RS e a problemática das mudanças climáticas, já que logo após as inundações surgiram notícias sobre a sua provável causa. Ou seja, a relação causal foi rapidamente identificada pela sociedade, o que indica o quão difundido se encontra o problema das mudanças climáticas atualmente, considerando que eventos climáticos extremos também podem ocorrer por conta da variabilidade climática natural.

Nota-se na Figura 2 uma queda repentina do número de notícias, após aproximadamente 30 dias das inundações. Não houve, portanto, um período mais longo de captura da opinião pública sobre o problema das mudanças climáticas. Deste modo, o espaço de atuação seria bastante reduzido para aqueles que objetivam atuar sobre uma possível “janela de oportunidades”, quando a atenção pública estaria mais voltada para um determinado problema, resultando numa maior susceptibilidade para soluções.

Por fim, notamos dois outros incrementos em termos de notícias sobre a temática das mudanças climáticas, um ao final de setembro e outro ao final de outubro. Como base numa análise das notícias nesses períodos, foi possível constatar uma associação com o aumento de interesse por matérias sobre as queimadas ocorridas principalmente na Amazônia durante o começo do segundo semestre de 2024 e sobre as expectativas para a COP 29 do Clima no Azerbaijão, ocorrida em novembro do mesmo ano.

A Figura 3 traz uma variação em termos percentuais entre o número de matérias publicadas a cada três dias e a média de notícias (também a cada três dias) para o período

Apoio:



Realização:



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SUSTENTABILIDADE



Financiamento:

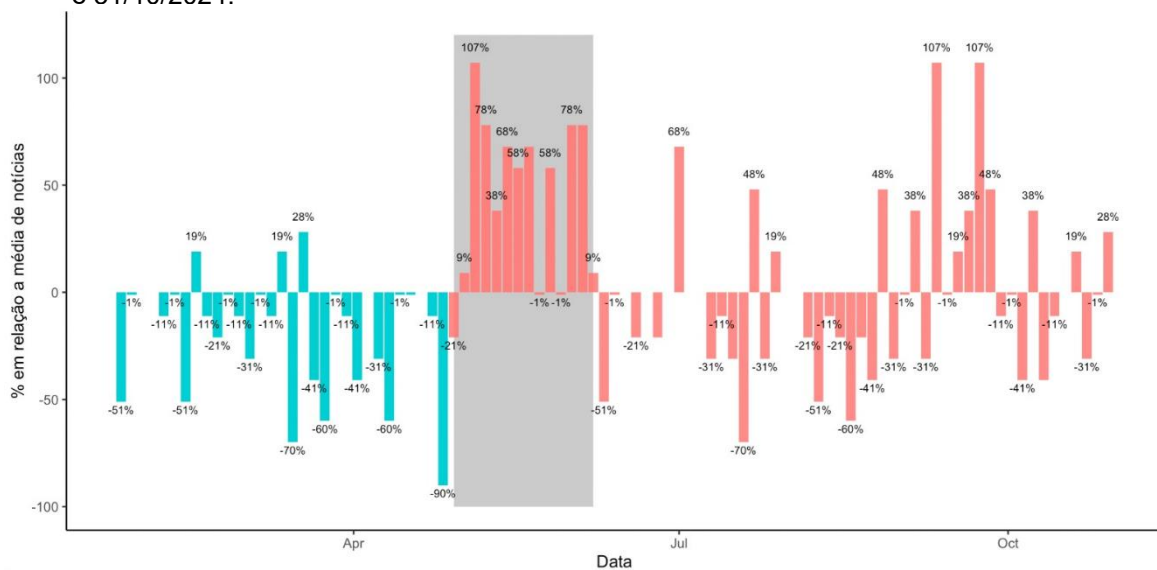


total. Da mesma forma como feito para a Figura 2, há uma diferenciação de cores entre os períodos antes (verde) e depois (vermelho) do evento climático extremo. Ademais, foi incluída uma barra cinza vertical, que indica um período com um número de matérias sobre mudanças climáticas bem acima da média para o período total.

No período entre 27/04/2024 e 07/06/2024 (em cinza) a média de notícia sobre mudanças climáticas para cada três dias foi de 14,64. No período pré-inundações, a médias foi de 8,04, no período pós-evento extremo de 9,95 e no período total analisado de 10,12. Ou seja, da mesma forma como apontado anteriormente nas análises embasadas na Figura 2, a Figura 3 demonstra uma “janela de oportunidades” de cerca de 30 dias para discutir e propor soluções.

Uma notícia contida na amostragem chama à atenção e pode indicar um possível aumento

Figura 3 – Variação em termos percentuais entre o número de matérias publicadas a cada três dias (FSP) e a média de notícias (também a cada três dias) para o período 27/01/2024 e 31/10/2024.



Fonte: <https://www.folha.uol.com.br/>.

de demanda por informações sobre mudanças climáticas após o evento extremo no RS. No dia 22 de maio de 2024, menos de um mês depois das inundações, foi publicada uma notícia intitulada: “Folha passa a ter correspondente climática, função inédita na imprensa brasileira”. Essa reportagem é emblemática, no sentido que sinaliza uma ação por parte deste jornal em aumentar a sua cobertura sobre o tema mudanças climáticas, indicando um possível aumento no interesse do público em relação ao assunto pós-tragédia do RS.

O estudo ora realizado não permite analisar, a fundo, se o aumento de interesse por parte da sociedade no tema mudanças climáticas pós-evento no RS resultou em (propostas) de



**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESIGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

políticas públicas (de adaptação, de gestão de riscos e desastres etc.) nas esferas nacionais e/ou regionais. Conforme pontua Downs (1972, p.38), o interesse público pode criar uma janela de oportunidades para mudanças efetivas em termos de soluções para um determinado problema. Apesar de o estudo não permitir validar (ou refutar) essa hipótese, elencamos aqui algumas notícias que trazem demandas e propostas para políticas públicas, ou críticas sobre a falta de políticas públicas, tanto de atores públicos como privados.

- Comissão do Senado marca votação de projeto que cria política de gestão de desastres (06/05/2024).
- Frente de Prefeitos quer lei para que uma cidade possa doar dinheiro para outra (06/05/2024).
- Na emergência climática, a inércia é do Congresso (07/05/2024).
- Políticas públicas ignoram ciência no campo da mudança climática (09/05/2024).
- Adversários evitam ataques, mas tragédia deve ser central em eleição de Porto Alegre (12/05/2024).
- Senado aprova diretriz geral para planos de adaptação às mudanças climáticas (15/05/2024).
- Desmantelamento de políticas é responsável pela maior crise climática do Brasil (21/05/2024).
- Câmara aprova projeto com diretrizes para adaptações à mudança climática (04/06/2024).
- Lula sanciona lei que cria diretrizes para adaptações à mudança climática (27/06/2024).
- Deputado quer cadastro nacional de voluntários para agilizar resposta a desastres (09/08/2024).

Todas as notícias acima mencionam, de alguma forma, o evento climático extremo no RS. Ademais, notamos que a maioria das notícias foi publicada em até aproximadamente um mês das inundações. Destacamos aqui a aprovação pelo Congresso Nacional de uma Lei que cria diretrizes para elaboração de planos de adaptação à mudança do clima nesse horizonte de um mês. Há três notícias que abordam a tramitação desta mesma Lei.

Um mês após as inundações, houve uma redução no número de notícias que mencionam ou criticam a falta de leis ou políticas públicas sobre o tema, ou recomendam ou propõem

Apoio:



Realização:



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SUSTENTABILIDADE



Financiamento:





**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

leis para tanto. Parece ter havido uma janela de oportunidades para ação de um mês pós-evento no RS, corroborando com o número total de notícias sobre o tema, que possuíram maior incidência no mês de maio de 2024, conforme demonstra a Figura 3.

Com base nos resultados apresentados nas Figuras 2 e 3 é possível realizar uma adaptação do Ciclo de Atenção de Downs, a fim de retratar como se comportou a opinião pública para com o problema mudanças climáticas após as inundações no RS. Essa comparação é apresentada abaixo.

- 1. Estágio pré-problema:** Condição social fortemente indesejada ainda não recapturou a opinião pública.
- 2. Aumento súbito de interesse público:** Drama ou crise recoloca determinada condição social de volta no centro da opinião pública.
- 3. Janela de oportunidades para (propor) ações:** Concomitantemente, abre-se uma janela de oportunidades de curta duração para (propostas) que visam resolver o problema.
- 4. Declínio Súbito do interesse público:** O problema perde rapidamente a atenção da sociedade e/ou compete com outros problemas sociais.
- 5. Pós-problema/pré-problema:** A questão volta para um estágio similar ao pré-problema à espera de uma nova crise e/ou outros problemas reaparecem.

Notam-se algumas similaridades entre o Ciclo de Atenção de Downs e os estágios observados nos resultados do presente trabalho. De fato, em ambos há um aumento súbito de interesse público para um determinado problema social, seguido de um momento em que pode haver maior susceptibilidade para a proposição de soluções para a questão. Depois, ocorre um declínio de interesse seguido por um período de baixo interesse da sociedade para o problema. Todavia, nos estágios observados com base nas notícias sobre mudanças climáticas no jornal FSP, não foi possível identificar um declínio gradual do interesse público e sim uma queda abrupta. Isto pode estar relacionado a dois fatores: (1) problemas ambientais como as mudanças climáticas não são mais novidade e são rotineiramente alvo de notícias, seja após mais uma ocorrência crítica ou por outros motivos e (2) o volume de notícias que atualmente circulam são muito maiores, não só pelo advento da criação dos jornais *online*, mas também pela velocidade na qual atualmente novidades são “consumidas”, comparando com 1972.

Apoio:



Realização:



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SUSTENTABILIDADE



Financiamento:





**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESIGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

Como dito, os problemas (ambientais) atuais, tais como as mudanças climática, não representam mais fatos novos e já há uma ampla gama de informações disponíveis sobre tais problemas para ser demandada e “consumida” pela sociedade em diversos formatos. Por conta disso, há outras diferenças entre o Ciclo de Atenção de Downs e o comportamento da sociedade observado na presente pesquisa: (1) não é possível dizer que um determinado problema é “descoberto” ou “surge” para capturar a opinião pública e sim que tal condição “reaparece” ou “retoma a capturar” a opinião pública que “recoloca” o problema no centro das atenções, (2) há uma “janela de oportunidades” menor para propor soluções para problemas e (3) logo após o declínio do interesse público pode haver um outro problema que por sua vez é “recolocado” no centro das atenções.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa ora apresentada teve como objetivo analisar uma crise socioambiental ocorrida no Brasil à luz do Ciclo de Atenção de Downs (1972). É importante ressaltar que, por conta de a pesquisa explorar como a opinião pública se comportou após a ocorrência de somente um evento crítico a partir de uma amostragem centrada exclusivamente em um único jornal, os resultados devem ser absorvidos com cautela, não sendo possível realizar considerações de cunho mais generalizado. Mais pesquisas são necessárias para reforçar (ou não) os achamos e análises decorrentes, seja a partir de uma amostragem que explora a ocorrência de mais de uma crise ambiental e/ou que contempla mais de um periódico ou outras mídias existentes. Tais estudos podem também realizar um aprofundamento do referencial teórico, para proporcionar um diálogo entre as ideias de Downs (1972) e noções mais contemporâneas sobre o Ciclo de Atenção.

Apoio:



Realização:



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SUSTENTABILIDADE



Financiamento:





**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESIGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Agência Brasil, 2024. Chuvas no RS podem impactar em R\$ 97 bilhões a economia nacional. Disponível em: <https://agenciabrasil.abc.com.br/economia/noticia/2024-07/chuvas-no-rs-podem-impactar-em-r-97-bilhoes-economia-nacional#:~:text=A%20trag%C3%A9dia%20clim%C3%A1tica%20no%20Rio,na%20economia%20brasileira%2C%20este%20ano>. Acessado em 15/11/2024.

BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making**. Londres: Routledge, 2019

BRASIL. **Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm). Acessado em 21/11/2024.

CLARKE, Ben *et al.* Climate change, El Niño and infrastructure failures behind massive floods in southern Brazil. Londres: **Grantham Institute for Climate Change**, 2024. Disponível em: <https://spiral.imperial.ac.uk/handle/10044/1/111882>. Acessado em 15/11/2024.

COBB, R.W., ELDER, C.D. **Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building**. Boston, MA: Allyn and Bacon, 1972.

DOWNS, Anthony. Up and down with ecology: The “issue-attention cycle”. In: **Agenda setting**. Routledge, 2016. p. 27-33. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315538389-4/ecology-issue-attention-cycle-anthony-downs>. Acessado em 22/11/2024.



**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESIGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. Governo do Rio Grande do Sul, o futuro no une, 2024. Governador apresenta balanço de 30 dias após início das enchentes. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/leite-apresenta-balanco-de-30-dias-apos-inicio-das-enchentes>. Acesso em 15/11/2024.

INMET. Instituto Nacional de Meteorologia, 2024. El Niño: saiba como foi a atuação do fenômeno no Brasil. Disponível em: <https://portal.inmet.gov.br/noticias/el-ni%C3%B1o-saiba-como-foi-a-atua%C3%A7%C3%A3o-do-fen%C3%B4meno-no-brasil>. Acesso em 15/11/2024.

JANN, Werner, WEGRICH, Kai. “Theories of the policy cycle”. Em: FISCHER, Frank, MILLER, Gerald. **Handbook of public policy analysis**. [s.l.], Routledge, 2017 pp. 69-88.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Nova Iorque: HaperCollins College Publisher, 1995.

R CORE TEAM. R: A Language and Environment for Statistical Computing. R Foundation for Statistical Computing. Disponível em: <https://www.R-project.org>. Acessado em 30/11/2024.

SENADO FEDERAL DO BRASIL. Agência Senado, 2024. Tragédia no RS mostrou que Brasil precisa se preparar para mudanças no clima. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2024/06/tragedia-no-rs-mostrou-que-brasil-precisa-se-preparar-para-mudancas-no-clima#:~:text=Nos%20dias%20finais%20de%20abril,173%20mortos%20e%2038%20desaparecidos>. Acessado em 15/11/2024.

STAGGENBORG, Suzanne. **Social movements**. Oxford University Press, USA, 2016.



**XII**  
ENANPPAS

ENCONTRO NACIONAL  
DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
EM AMBIENTE E SOCIEDADE

**COP30: ENFRENTAMENTOS ÀS  
DESIGUALDADES SOCIAIS  
E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

UNDRR. The human cost of disasters: an overview of the last 20 years (2000-2019). Geneva: **United Nations Office for Disaster Risk Reduction**, 2020. Disponível em: <https://www.undrr.org/quick/50922>. Acessado em 20/11/2024.

WICKHAM, Hadley. Rvest: Easily Harvest (Scrape) Web Pages. R package version 1.0.4, 2024. Disponível em: <https://github.com/tidyverse/rvest>, <https://rvest.tidyverse.org/>. Acessado em 30/11/2024.

Apoio:



Realização:



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
**SUSTENTABILIDADE**



Financiamento:

