

Potências da democracia e pessoas em territórios em riscos climáticos: governança e articulações possíveis

Powers of democracy and people in territories at risk of climate change: governance and possible articulations

Carlise Porto Schneider Rudnicki

UFRGS, Tramandaí, Rio Grande do Sul (RS), Brasil

Mayara Roberta Martins

FURG, Rio Grande, Rio Grande do Sul (RS), Brasil

Daniela Garcez Wives

UFRGS, Tramandaí, Rio Grande do Sul (RS), Brasil

Luísa Crauss

UFRGS, Tramandaí, Rio Grande do Sul (RS), Brasil

GT 13 - Estudos Interdisciplinares no rural

Resumo

O artigo analisa a relação entre informação científica, governança e ação coletiva em territórios vulneráveis às mudanças climáticas, com foco no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, articulando o debate sobre o direito à cidade como espaço para todas as pessoas, especialmente aquelas com deficiência. Parte-se do objetivo de compreender como a organização, acessibilidade e circulação da informação influenciam a capacidade de resposta institucional em contextos de crise climática, considerando desigualdades sociais, territoriais e cognitivas. O método baseia-se em análise documental, dados públicos e relatórios institucionais produzidos anteriormente às enchentes de 2024, associados à perspectiva de análise institucional proposta por Ostrom, Gardner e Walker (1994), que permite examinar regras, arenas de ação, atributos dos atores e padrões de interação. Os resultados evidenciam que, apesar da disponibilidade de dados e previsões científicas, há fragilidades na integração, acessibilidade e usabilidade das informações, o que compromete a coordenação entre atores e a construção de respostas coletivas. Observa-se que o uso fragmentado de dashboards e a ausência de sistemas relacionais dificultam a interpretação dos dados e a tomada de decisão, especialmente para grupos vulnerabilizados, como pessoas com deficiência, que enfrentam barreiras adicionais de acesso à informação e aos serviços. Concluímos que a democratização da informação, aliada à construção de plataformas orientadas

pelos princípios da ciência aberta, é fundamental para qualificar a governança e ampliar a resiliência territorial. Pensar a cidade como um espaço inclusivo implica garantir acessibilidade comunicacional, institucional e urbana, assegurando que todas as pessoas possam compreender, acessar e participar das decisões, fortalecendo uma governança mais equitativa e responsiva frente às emergências climáticas.

Palavras-chave: riscos climáticos; governança; tecnologias da comunicação e da informação; democracia; bem comum.

Abstract

This article analyzes the relationship between scientific information, governance, and collective action in territories vulnerable to climate change, focusing on the North Coast of Rio Grande do Sul, linking the debate to the right to the city as a space for all people, especially those with disabilities. The objective is to understand how the organization, accessibility, and circulation of information influence the institutional response capacity in climate crisis contexts, considering social, territorial, and cognitive inequalities. The method is based on document analysis, public data, and institutional reports produced prior to the 2024 floods, associated with the institutional analysis perspective proposed by Ostrom, Gardner, and Walker (1994), which allows for the examination of rules, arenas of action, actor attributes, and interaction patterns. The results show that, despite the availability of scientific data and forecasts, there are weaknesses in the integration, accessibility, and usability of information, which compromises coordination among actors and the construction of collective responses. It is observed that the fragmented use of dashboards and the absence of relational systems hinder data interpretation and decision-making, especially for vulnerable groups, such as people with disabilities, who face additional barriers to accessing information and services. It is concluded that the democratization of information, coupled with the construction of platforms guided by the principles of open science, is fundamental to improving governance and increasing territorial resilience. Thinking of the city as an inclusive space implies guaranteeing communicational, institutional, and urban accessibility, ensuring that all people can understand, access, and participate in decisions, strengthening more equitable and responsive governance in the face of climate emergencies.

Keywords: climate risks; governance; communication and information technologies; democracy; common good.

1. Aspectos introdutórios: entre dados e ação, os limites da governança em emergências climáticas

Este artigo se inspira nos dados observados e situações observadas durante o evento climático, entre abril e maio de 2024, no Rio Grande do Sul, Brasil. A análise evidencia um problema estrutural, que envolve relações de confiança, tomadas de decisão coletivas e a desconexão entre as previsões científicas e as ações institucionais. O agravamento das

emergências climáticas têm produzido impactos diretos sobre a capacidade do Estado de garantir direitos e responder de forma eficaz a situações de crise. Eventos extremos, como enchentes e deslocamentos forçados, não apenas desestruturam territórios e modificaram rotinas sociais, como também tensionam os arranjos institucionais responsáveis pela mediação de direitos, entre eles, o sistema de justiça. À luz da abordagem de Elinor Ostrom (2014) e Ostrom, Gardner e Walker (1994), tais desafios não podem ser compreendidos exclusivamente a partir de uma lógica centralizada de ação estatal, mas exigem a consideração de sistemas de governança policêntrica, nos quais múltiplos atores, instituições públicas, comunidades locais e redes sociais, participam da construção de soluções.

As enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul a partir de 27 de abril, intensificadas no dia 29, configuram um dos maiores desastres climáticos da história recente do estado, afetando 471 municípios, provocando mais de 170 mortes e forçando cerca de 600 mil pessoas a deixarem suas casas. As áreas mais impactadas concentraram-se nos vales dos rios Taquari, Caí, Pardo, Jacuí, Sinos e Gravataí, além do Guaíba (Porto Alegre) e da Lagoa dos Patos (Pelotas) e Rio Grande (MORAES, 2024). A gravidade da situação comprometeu infraestruturas essenciais, como o bloqueio da Avenida Castelo Branco, principal acesso entre a capital do RS e litoral, e levou, inclusive, ao isolamento de presídios e à transferência emergencial de detentos.

Os aspectos críticos afetaram todo o território. No Litoral Norte do estado, por exemplo, percebemos os transtornos de algo que se transformou em um “refúgio climático”. Tradicional destino turístico por conta das praias, o município passou por um grande aumento populacional, saindo de cerca de 80 mil habitantes para quase 300 mil pessoas, em poucas semanas, durante o período das enchentes na região metropolitana (MORAES, 2024). Tal sobrecarga evidencia não apenas a dimensão humanitária do desastre, mas também as fragilidades estruturais de planejamento territorial e da governança em contextos de emergência climática. A migração massiva para o litoral norte revela uma dinâmica territorial marcada pela busca por segurança e refúgio, acesso à água potável e condições mínimas de subsistência, posicionando cidades litorâneas, entre o mar e a serra, como zonas estratégicas de acolhimento. Ao mesmo tempo, escancara desafios relacionados à capacidade de resposta institucional, à infraestrutura urbana e à necessidade de políticas públicas voltadas à adaptação climática e à gestão de deslocamentos populacionais em larga escala.

Nesse contexto, o acesso aos bens básicos, e, posteriormente, direito às moradias perdidas, deixa de ser apenas uma garantia formal e passa a configurar-se como elemento central na governança, em situações de emergência, na medida em que envolve não apenas o reconhecimento de direitos, mas também a capacidade de coordenação, entre diferentes níveis institucionais, assim como o compartilhamento de informações e a construção de regras adaptativas. Esta perspectiva nos permite compreender que a eficácia das respostas em cenários de crise, depende da existência de arranjos baseados em confiança, na reciprocidade e na participação, sendo capazes de articular soluções contextualizadas às realidades territoriais. Assim, o acesso à justiça integra um sistema mais amplo de governança, no qual a comunicação, a cooperação e a organização coletiva tornam-se dimensões fundamentais para a proteção de populações vulnerabilizadas e para a gestão dos riscos associados às emergências climáticas. No Litoral Norte, também os impactos ambientais demonstram a necessidade de organização e integração de dados. Atualmente, grande parte das plataformas disponibiliza informações por meio de *dashboards*, dificultando a realização de correlações mais complexas.

A cientista política Elinor Ostrom (2014), ao discutir o comportamento dos indivíduos no uso e compartilhamento de bens comuns, recorre a exemplos concretos para ilustrar os dilemas envolvidos. A autora propõe imaginar uma comunidade de pescadores, que depende de um lago compartilhado, onde os peixes constituem um bem finito. Serão necessários acordos (formais e/ou informais) para a gestão de pesca entre os pescadores, neste exemplo, ou poderá haver a escassez parcial ou total à todos. Assim, a dimensão informacional assume papel central nesse arranjo, uma vez que a forma como as decisões e os dados são organizados, comunicados e interpretados influenciará diretamente na capacidade de ação dos atores. Além disso, a fragmentação das informações, a baixa integração entre sistemas e a ausência de estratégias comunicacionais mais acessíveis dificultam a compreensão dos riscos e das orientações institucionais, especialmente para pessoas com deficiência e com diferentes perfis cognitivos. Como resultado, observa-se a produção de assimetrias no acesso à informação, que se traduzem em desigualdades na capacidade de resposta, ampliação da vulnerabilidade e sobrecarga dos sistemas institucionais. Nesse contexto, na ausência de regras coletivas, pode emergir um incentivo individual para antecipar-se aos demais, sair mais cedo, utilizar embarcações maiores e capturar a maior quantidade possível de peixes, o que tende a comprometer a disponibilidade do recurso para o conjunto da comunidade. Esse exemplo evidencia as tensões entre interesses individuais e coletivos, ao mesmo tempo em

que reforça a importância de arranjos institucionais baseados em cooperação e regulação compartilhada (RUDNICKI, 2012).

2. Articulações possíveis entre governança, comunicação, bens comuns e riscos climáticos

Ostrom, ao desenvolver uma abordagem centrada na confiança e na cooperação, em contraposição à perspectiva clássica, apresentada por Garrett Hardin em seu artigo sobre a “Tragédia dos Comuns” (1968), inspira possíveis mudanças. Hardin sustenta que, diante de recursos naturais escassos, os indivíduos tendem a agir de forma competitiva e orientada por interesses próprios, conduzindo inevitavelmente à degradação coletiva. Nesta perspectiva, a solução estaria associada aos mecanismos de controle externo rigorosos e à imposição de sanções. Em contraste, Ostrom demonstra, a partir de evidências empíricas, que comunidades são capazes de construir arranjos institucionais baseados em confiança, reciprocidade e regras compartilhadas, possibilitando alternativas de gestão sustentável dos bens comuns, sem depender exclusivamente de coerção ou privatização (RUDNICKI, 2012).

Nessa mesma direção, Sabourin (2010) observa que autores, vinculados ao conceito de capital social, como Francis Fukuyama (1996) e Robert Putnam (1996), reconhecem a confiança como elemento estruturante das relações sociais, assim como evidenciam o papel decisivo das interações humanas e da cultura na conformação dos interesses econômicos. Tais dinâmicas se expressam em relações de proximidade, no interconhecimento em redes e em práticas de solidariedade, demonstrando que os processos econômicos estão profundamente imbricados em estruturas sociais e relacionais. De acordo com Ostrom (2014), ao examinarmos as relações entre pessoas e instituições, percebe-se a confiança como elemento fundamental para a compreensão das interações sociais. A autora propõe a análise das chamadas “arenas de ação”, espaços nos quais ocorrem as interações entre os atores sociais, considerando as regras (formais e/ou informais) que orientam os comportamentos, os atributos, que simultaneamente estruturam e são produzidos por essas interações, bem como as características das comunidades em que tais arenas estão inseridas. De modo geral, Ostrom compreende as instituições como arranjos construídos socialmente, que orientam e organizam interações repetitivas e estruturadas, abrangendo desde as relações cotidianas, assim a organização das famílias e de suas vizinhanças, assim como, sistemas mais complexos, tais como: mercados, organizações, associações e diferentes níveis de governo. Nessas situações,

os indivíduos tomam decisões sobre ações e estratégias, a partir da avaliação de suas consequências, tanto para si quanto para os demais, o que evidencia o caráter relacional e interdependente das escolhas sociais (RUDNICKI, 2012). Conforme o modelo analítico desenvolvido por Ostrom, Gardner e James Walker (1994), a análise institucional requer a consideração de múltiplas variáveis interligadas, incluindo regras formais e informais, padrões de interação, atributos das comunidades e condições materiais e biológicas. A abordagem permite compreender a complexidade dos sistemas socioculturais e institucionais, destacando que, os resultados das interações dependem da articulação entre esses diferentes elementos e da constante avaliação dessas tomadas de decisões.

Agregando-se a essa abordagem acima, temos a reflexão sobre normatização e produção de subjetividades abordada a partir do conceito de risco desenvolvido por Beck (2011). Para o autor, a modernidade contemporânea é marcada pela centralidade da produção e gestão de riscos, que deixam de ser eventos excepcionais e passam a constituir elementos estruturantes da organização social. Esses riscos, longe de serem apenas naturais, são socialmente produzidos e distribuídos de forma desigual, afetando de maneira mais intensa grupos já vulnerabilizados. Nesse contexto, a gestão do risco se configura como uma forma de governança, mediada por saberes técnicos e instituições que classificam, hierarquizam e regulam populações. Ao dialogar com a perspectiva foucaultiana, observa-se que tais processos também operam na definição do que é considerado normal ou desviante, como no caso das pessoas vulnerabilizadas e/ou minorizadas, frequentemente enquadradas a partir de uma lógica de controle e normalização. Assim, a noção de risco contribui para compreender como práticas institucionais contemporâneas continuam a produzir e reforçar desigualdades, especialmente quando articuladas a dispositivos que regulam corpos e modos de existência.

Assim, ao evidenciar como o risco se distribui de forma desigual e é socialmente produzido, abre-se espaço para compreender o papel da comunicação não apenas como mediação, mas como dimensão estratégica na construção de sentidos, na circulação de informações e na ampliação, ou restrição, das possibilidades de exercício da cidadania. Já no campo da comunicação, a interface entre cidadania e desenvolvimento social tem sido explorada por Peruzzo (2007), que atribui à comunicação um papel estruturante na constituição da vida cidadã. Embora distintas abordagens apresentem nuances conceituais, a autora identifica uma convergência em torno da centralidade da cidadania como horizonte orientador dessas reflexões. Nessa perspectiva, a comunicação, inclusive no contexto

organizacional, não se reduz à mera transmissão de informações, mas configura-se como um conjunto de práticas que articulam canais de expressão, circulação de conhecimentos e formas de interação entre sujeitos, públicos e instituições. É nesse processo que se torna possível o compartilhamento de experiências, a participação social e a construção de vínculos, aspectos essenciais para o fortalecimento da cidadania. Desse modo, a comunicação deixa de ser apenas um instrumento e passa a ser compreendida como dimensão constitutiva das relações sociais e institucionais que sustentam o desenvolvimento social.

Acreditamos ser primordial relacionar nossas discussões à noção de justiça ambiental, e de direito e acesso a questões básicas de cidadania (moradia e saúde, em especial, em momentos de risco climático). Incorporar tais debates nas pesquisas, evidencia que os impactos socioambientais são distribuídos de maneira desigual, incidindo de forma mais intensa sobre populações historicamente vulnerabilizadas. Conforme Bullard (1990), grupos com menor acesso a recursos, informação e poder político tendem a estar mais expostos a riscos ambientais, ao mesmo tempo em que recebem menor proteção por parte das instituições públicas. No contexto das emergências climáticas no Rio Grande do Sul, essa assimetria manifesta-se tanto na maior vulnerabilidade de determinados territórios frente aos desastres quanto nas dificuldades de acesso a serviços públicos e ao sistema de justiça. Na mesma direção, Acselrad (2002) destaca que a injustiça ambiental está associada aos modos pelos quais os processos de desenvolvimento e a atuação estatal produzem e distribuem, de forma desigual, riscos e mecanismos de proteção. A partir dessa perspectiva, compreender o acesso à justiça implica reconhecer que barreiras comunicacionais, cognitivas e sensoriais não são neutras, mas estão imbricadas em desigualdades sociais e territoriais, contribuindo para a reprodução de exclusões. A cidadania plena, tal como concebida por Acselrad em *Justiça Ambiental e Cidadania* (2004), constitui o horizonte ético-político da justiça ambiental no Brasil. Trata-se de um projeto de sociedade onde o acesso aos recursos naturais e urbanos (água potável, saneamento básico, ar limpo, terra e espaços públicos sem barreiras de mobilidade) não seja condicionado pela cor da pele, pela classe social, ou pela localização territorial dos indivíduos. Ao contrário da cidadania formal, que se contenta com direitos escritos na Constituição, mas negados na prática, a cidadania plena exige a efetivação universal desses direitos, rompendo com os padrões históricos de exclusão que relegam as populações pobres e negras às periferias degradadas e à invisibilidade política.

Para Acselrad (2002), essa cidadania substantiva só se conquista através da luta social e da constituição de sujeitos coletivos capazes de disputar o sentido do desenvolvimento e o controle sobre o território. A democratização do acesso aos recursos ambientais implica, portanto, transformar populações historicamente tratadas como "objetos" de políticas públicas em protagonistas das decisões que afetam suas vidas. Nesse sentido, a justiça ambiental não se limita à distribuição equitativa de benefícios e malefícios ecológicos, mas engendra uma nova forma de cidadania: aquela onde a dignidade humana e a autonomia coletiva são direitos efetivamente garantidos a todos, independentemente de sua origem ou condição socioeconômica.

A “qualificação” da comunicação institucional e a inovação de processos no sistema de justiça não se configuram apenas como estratégias técnicas, mas como instrumentos fundamentais para o enfrentamento das injustiças ambientais, ao possibilitar uma governança mais equitativa, inclusiva e sensível às múltiplas vulnerabilidades presentes em contextos de crise. O debate sobre o direito à cidade, especialmente no contexto da revisão do Plano Diretor de Porto Alegre, evidencia a necessidade de compreendê-lo não apenas como acesso ao espaço urbano, mas como um elemento central da governança urbana, orientado por princípios de inclusão e acessibilidade. À luz das experiências recentes com a catástrofe climática de 2024, torna-se evidente que a resiliência climática deve ser incorporada como dimensão estruturante desse direito, articulando planejamento urbano, justiça social e proteção ambiental. Nesse sentido, garantir o direito à cidade implica assegurar condições urbanas que promovam bem-estar, segurança e previsibilidade, especialmente para populações mais vulnerabilizadas.

A governança urbana, nesse contexto, exige a construção de políticas que integrem sustentabilidade ambiental, organização territorial e acessibilidade, evitando contradições entre discursos de resiliência e práticas que reduzem áreas verdes ou intensificam desigualdades espaciais. Mais do que isso, pensar a cidade a partir da inclusão, implica em reconhecer que diferentes grupos vivenciam o espaço urbano de maneiras distintas, sendo fundamental incorporar perspectivas de acessibilidade — física, informacional e sensorial — no planejamento e na gestão urbana e rural.

3. Caminhos metodológicos: a estrutura de análise e desenvolvimento institucional

O estudo adota como referencial metodológico a Estrutura de Análise e Desenvolvimento Institucional (*Institutional Analysis and Development – IAD*), proposta por Elinor Ostrom, articulada às contribuições de Gardner e Walker (1994), dentre outros colaboradores. O modelo permite analisar como diferentes atores interagem em arenas institucionais estruturadas por regras formais e informais, considerando atributos dos participantes, condições materiais e padrões de interação. Nesta proposta, o IAD é utilizado para compreender como a organização, circulação e uso da informação influenciam a governança em contextos de emergências climáticas, com foco nas barreiras de acessibilidade que afetam pessoas com deficiência. A análise centra-se na identificação das arenas de ação, dos fluxos informacionais e das regras institucionais, que condicionam a tomada de decisão e a coordenação entre atores. Ostrom propõe uma abordagem analítica voltada à compreensão de como as instituições são constituídas, como operam, seu caráter dinâmico e os modos pelos quais influenciam o comportamento dos indivíduos. Nessa perspectiva, o comportamento diante de dilemas sociais, conforme desenvolvido por Ostrom, é mais bem compreendido quando se supera a ideia de uma racionalidade estritamente orientada pelo autointeresse, incorporando a noção de racionalidade limitada ancorada em relações de reciprocidade construídas ao longo do tempo. Tal abordagem evidencia a relevância de fatores como cultura, experiências prévias e qualidade da informação disponível para a compreensão das interações entre sujeitos e instituições.

Nesse sentido, a confiança emerge como elemento central na dinâmica das ações coletivas, estando diretamente associada às normas compartilhadas, à reputação dos atores e à percepção de risco envolvida nas interações. Como destacam Ostrom e Walker (2005), a disposição dos indivíduos em confiar nos demais está fortemente correlacionada às informações disponíveis sobre o comportamento dos outros e à avaliação situacional do risco de estabelecer relações de confiança. Dessa forma, a análise institucional proposta pelo modelo IAD contribui para compreender que a cooperação não é um dado espontâneo, mas um processo socialmente construído, dependente de contextos informacionais, normativos e relacionais específicos.

Além disso, trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, que baseia-se também em uma análise documental e levantamento de dados secundários. Foram considerados relatórios institucionais, bases de dados públicas (como o IBGE), informações meteorológicas e registros de impacto social relacionados às enchentes de 2024 e 2025. A pesquisa

documental, conforme Antônio Carlos Gil (2010), permite a análise de diferentes fontes de informação, incluindo registros estatísticos, documentos institucionais e materiais produzidos por órgãos públicos. Segundo o autor, esse tipo de pesquisa é particularmente relevante quando se busca compreender fenômenos sociais a partir de dados já existentes, ainda que sujeitos a limitações como lacunas, inconsistências ou vieses institucionais.

Eric Sabourin (2010), ao dialogar com Ostrom, Gardner e Walker (1994), enfatiza que elementos como confiança, reputação e reciprocidade devem ser compreendidos como normas centrais nos processos de manejo compartilhado de recursos, constituindo atributos fundamentais dos atores envolvidos. A análise concentrou-se na identificação de lacunas informacionais, dificuldades de acesso aos dados e limitações das plataformas existentes. Também foram observadas iniciativas institucionais, como o Plano Rio Grande (RIO GRANDE DO SUL, 2024) e o Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática. Além disso, foram considerados dados sobre população atingida, número de beneficiários de programas emergenciais e distribuição territorial dos impactos, com foco no Litoral Norte. Dessa forma, nosso percurso metodológico desta pesquisa estrutura-se a partir de uma abordagem qualitativa, a partir das contribuições de Ostrom (2014) e Ostrom, Gardner e Walker (1994), com foco na compreensão da governança em contextos de emergência climática no Litoral Norte do Rio Grande do Sul. De acordo com Ostrom (2014), o êxito ou o fracasso de acordos de cooperação está relacionado a diversos fatores, como a construção de um plano compartilhado, o perfil das lideranças envolvidas e a compreensão, pelos participantes, das consequências de suas ações. Em síntese, a suficiência de informações e conhecimentos disponíveis é central, uma vez que tais processos dependem de elementos vinculados ao grupo, à liderança, ao desenvolvimento coletivo e aos níveis de confiança estabelecidos entre os atores.

4. Resultados, discussões e apontamentos

A aplicação da Estrutura de Análise e Desenvolvimento Institucional (IAD), proposta por Elinor Ostrom, permite compreender a governança em contextos de emergências climáticas a partir da análise das arenas de ação, dos atores envolvidos, das regras que orientam as interações e dos fluxos de informação que condicionam os resultados institucionais. No caso analisado, as arenas de ação são múltiplas e interconectadas, incluindo órgãos da Defesa Civil, o sistema de justiça, plataformas digitais institucionais e os próprios

territórios afetados, como abrigos e comunidades atingidas. Esses espaços constituem locais nos quais decisões são tomadas, informações são produzidas e circuladas, e respostas institucionais são operacionalizadas. Nestas arenas, diferentes atores interagem, como agentes públicos, técnicos, gestores, organizações da sociedade civil e a população afetada, com destaque para pessoas com deficiência, que vivenciam de forma mais intensa as barreiras de acesso à informação e aos serviços. As interações entre esses atores são mediadas por um conjunto de regras formais e informais, que incluem protocolos institucionais, normativas legais, padrões comunicacionais e práticas organizacionais. No entanto, observa-se que tais regras frequentemente não incorporam princípios de acessibilidade, resultando em fluxos informacionais pouco claros, linguagem excessivamente técnica e ausência de diretrizes específicas para situações de emergência envolvendo grupos vulnerabilizados.

Dessa forma, a análise baseada no IAD evidencia que os resultados observados, como dificuldades de coordenação, exclusão de determinados grupos e ineficiência na resposta institucional, não decorrem apenas da escassez de recursos, mas da forma como as interações são estruturadas e mediadas. A ausência de regras inclusivas, de fluxos informacionais acessíveis e de mecanismos de coordenação efetiva compromete a construção de ações coletivas, indicando a necessidade de reconfiguração dos arranjos institucionais a partir de princípios de governança inclusiva, acessibilidade e cooperação. Esta realidade foi vivenciada diretamente por profissionais e instituições, como relata Mariana Rosa, da Associação para Atendimento e Auxílio de Deficientes Mentais Porto Belo (Adempobel), em Canoas/RS, onde a maioria das unidades foi afetada pelas enchentes. Segundo o relato, equipes de resgate frequentemente não possuíam preparo para atender pessoas com mobilidade reduzida, resultando em atrasos no atendimento e maior exposição ao risco. Diante disso, o PRI propõe a construção de protocolos inclusivos e a capacitação de agentes da Defesa Civil, Corpo de Bombeiros e demais órgãos públicos, estruturando suas ações em três eixos: prevenção, preparação e pós-resgate. Lançado pelo Amankay Instituto de Estudos e Pesquisas, com apoio da ONU-Habitat, o projeto reforça a importância de integrar acessibilidade, comunicação e planejamento urbano às estratégias de enfrentamento das emergências climáticas.

O debate sobre o direito à cidade, especialmente no contexto da revisão do Plano Diretor de Porto Alegre, evidencia a necessidade de compreendê-lo não apenas como acesso ao espaço urbano, mas como um elemento central da governança urbana, orientado por princípios de inclusão e acessibilidade. À luz das experiências recentes com as questões

climáticas de 2024 no RS, torna-se evidente que a resiliência climática deve ser incorporada como dimensão estruturante desse direito, articulando planejamento urbano, justiça social e proteção ambiental. Nesse sentido, garantir o direito à cidade implica assegurar condições urbanas que promovam bem-estar, segurança e previsibilidade, especialmente para populações mais vulnerabilizadas. Assim, o direito à cidade se consolida como um campo em disputa e em permanente ressignificação, articulado às lutas sociais e às demandas contemporâneas por equidade. Ao ser conectado à governança, à inclusão e à acessibilidade, esse conceito amplia seu alcance, passando a envolver não apenas o uso do espaço urbano, mas a garantia de participação, de reconhecimento das diferenças e de construção de cidades mais justas, resilientes e preparadas para enfrentar os desafios impostos pelas emergências climáticas. Essa abordagem permite compreender como, mesmo diante de informações disponíveis, a ausência de ação pode estar relacionada a processos culturais e institucionais que naturalizam determinadas práticas ou omissões. A referência à tradição, de um pesquisador holandês reforça a necessidade de considerar elementos culturais na análise da governança.

Por outro lado, o geógrafo brasileiro, Milton Santos (2013) contribui para essa discussão ao abordar as desigualdades territoriais e o papel das cidades. Segundo o autor, a produção do espaço urbano está profundamente relacionada às dinâmicas de poder e exclusão, o que impacta diretamente a capacidade de resposta a crises, como eventos climáticos extremos. Assim, a articulação entre controle social, cultura e território permite compreender os limites da governança atual e a necessidade de modelos mais participativos e inclusivos. As análises das reportagens, observando as tomadas de decisão das instituições e do Estado e as consequências para a população, evidenciam uma desconexão significativa entre a produção de dados, informação e comunicação e a sua utilização na governança territorial. Embora existam dados disponíveis, estes são fragmentados, pouco acessíveis e, muitas vezes, organizados em formatos que dificultam análises mais profundas. Projetos têm sido propostos junto a órgãos de pesquisa, como a FAPERGS, com editais específicos para “crise climática”, e implementados junto a universidades como a UFRGS e UFSM¹. Por outro lado, no que tange às questões práticas. Em novembro de 2025, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania intensificou suas ações voltadas à proteção de pessoas com deficiência no contexto

¹ Na UFSM, o projeto EDITAL FAPERGS 06/2024 - PROGRAMA DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO VOLTADO A DESASTRES CLIMÁTICOS, intitulado “ Governança e multidimensionalidade dos riscos climáticos: abordagem multidisciplinar em Comunicação de proximidade, Interpretação geopatrimonial e Economia ecológica aplicada aos Geoparques Unesco no Rio Grande do Sul”.

das mudanças climáticas, durante atividades realizadas em Belém (PA), no âmbito da COP30. A iniciativa teve como objetivo ampliar a participação desse público na formulação de políticas climáticas, bem como fortalecer sua integração aos mecanismos de gestão de risco, resposta a desastres e adaptação a emergências ambientais (BRASIL, 2025). Durante o debate, a secretária nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Anna Paula Feminella, enfatizou que a inclusão deve ser incorporada de forma estruturante nas políticas públicas ambientais, orientando desde o planejamento até a avaliação das ações. Segundo a gestora, a crise climática intensifica desigualdades preexistentes e amplia riscos em territórios já vulnerabilizados, o que torna a proteção das pessoas com deficiência um componente essencial da resposta estatal. Ainda conforme a publicação, as discussões também trouxeram evidências sobre os impactos desproporcionais dos desastres climáticos sobre esse grupo, incluindo dados da Organização Pan-Americana da Saúde que indicam taxas de mortalidade significativamente mais elevadas entre pessoas com deficiência em situações de desastre. Além disso, foi destacada a ausência de protocolos específicos de acessibilidade nos sistemas de defesa civil, evidenciando lacunas institucionais ainda persistentes (BRASIL, 2025).

Outra questão, voltada ao plano diretor das cidades, conforme destacado em reportagem do Sul21 (GEHM, 2026), que debateu o direito à cidade no contexto da revisão do Plano Diretor de Porto Alegre após as enchentes de 2024, evidencia-se a necessidade de compreender esse conceito para além do acesso ao espaço urbano, articulando-o à governança, à inclusão e à acessibilidade. A governança urbana, nesse contexto, exige a construção de políticas que integrem sustentabilidade ambiental, organização territorial e acessibilidade, evitando contradições entre discursos de resiliência e práticas que reduzem áreas verdes ou intensificam desigualdades espaciais. Mais do que isso, pensar a cidade a partir da inclusão implica reconhecer que diferentes grupos vivenciam o espaço urbano de maneiras distintas, sendo fundamental incorporar perspectivas de acessibilidade (física, informacional e sensorial) no planejamento e na gestão urbana.

Assim, o direito à cidade se consolida como um campo em disputa e em permanente ressignificação, articulado às lutas sociais e às demandas por equidade. Ao ser conectado à governança, inclusão e acessibilidade, esse conceito amplia seu alcance, passando a envolver não apenas o uso do espaço urbano, mas a possibilidade de participação, de representatividade das diferenças e de construção de cidades mais inclusivas e preparadas para enfrentar os desafios impostos pelas emergências climáticas. Nesse sentido, assegurar o direito à cidade

implica também incorporar, de forma estruturante, a inclusão e a acessibilidade para pessoas com deficiência, garantindo que os espaços urbanos, os serviços e as políticas públicas sejam concebidos a partir da diversidade de corpos, percepções e formas de interação com a cidade.

5. Considerações finais

As reportagens, as vivências e o referencial teórico mobilizado demonstram que a simples disponibilização de informações e sistemas não garante, por si só, a efetividade dos direitos. Nesse sentido, reforça-se que a comunicação não pode ser tratada como elemento acessório, mas como infraestrutura central para a mediação entre Estado e sociedade, particularmente em contextos de crise. Os resultados também indicam que a disponibilidade de dados, embora necessária, é insuficiente para sustentar uma governança eficaz. Torna-se fundamental avançar na integração, acessibilidade e usabilidade das informações, de modo a promover sua efetiva democratização.

A construção de plataformas e processos que possibilitem a correlação entre dados, bem como a participação social nas etapas de análise e tomada de decisão, configura-se como elemento chave para o fortalecimento da resiliência territorial frente às mudanças climáticas. Nessa perspectiva, a inovação não se limita ao desenvolvimento tecnológico, mas envolve a reconfiguração dos processos institucionais, incorporando princípios de transparência, inteligibilidade e inclusão. O “Projeto Resgate Inclusivo (PRI)”² surge como uma iniciativa voltada à promoção da justiça climática para pessoas com deficiência, a partir do reconhecimento de que esse grupo tem sido historicamente invisibilizado em contextos de desastres ambientais. Idealizado pela socióloga Marta Almeida Gil, o projeto foi motivado pela ausência de informações, protocolos e estratégias de resgate acessíveis durante as enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul em 2024. A constatação de que não havia preparo institucional para atender adequadamente pessoas com deficiência em situações emergenciais evidencia lacunas estruturais na gestão de risco e na governança climática, reforçando a necessidade de incorporar a inclusão como princípio orientador das políticas públicas (OLEGÁRIO, 2025).

² O Projeto Resgate Inclusivo (PRI) foi oficialmente lançado em setembro pelo Amankay Instituto de Estudos e Pesquisas, organização dedicada à produção e disseminação de conhecimento sobre deficiência e inclusão social. A iniciativa conta com o apoio da ONU-Habitat, programa das Nações Unidas voltado à promoção do planejamento urbano sustentável, com atenção aos aspectos socioambientais e climáticos.

Assim, evidencia-se a urgência na elaboração de planos de contingência articulados e na coordenação entre diferentes níveis institucionais, de forma a ampliar a capacidade de resposta do Estado em situações de emergência. A governança participativa, aliada ao uso estratégico da informação e à qualificação da comunicação institucional, apresenta-se como um caminho consistente para enfrentar os desafios impostos pelos eventos climáticos extremos. Ao incorporar a diversidade cognitiva, as dimensões sensoriais e as desigualdades territoriais na formulação de políticas e práticas institucionais, avança-se na construção de um sistema de justiça mais acessível, responsivo e alinhado às demandas contemporâneas de justiça social e ambiental.

Como conclusões, os eventos climáticos no Rio Grande do Sul, com destaque também para a pressão exercida sobre territórios “refúgio”, evidencia limites estruturais importantes na forma como se organizam a governança territorial, o uso dos bens comuns, a comunicação pública e a justiça ambiental em contextos de crise. Do ponto de vista da governança, a situação revela a necessidade de arranjos mais articulados, policêntricos e antecipatórios, capazes de integrar diferentes escalas (municipal, regional e estadual) e atores sociais. A ausência de coordenação eficaz diante do deslocamento massivo de populações expõe fragilidades na capacidade institucional de resposta e planejamento em cenários de emergência climática.

Em relação ao uso dos bens comuns, a crise torna visível a centralidade de recursos como água potável, infraestrutura urbana, serviços de saúde e abrigo. Conforme a reportagem (MORAES, 2024), a sobrecarga vivida no litoral demonstra que esses bens, embora essenciais, não estão organizados sob uma lógica de gestão coletiva resiliente, o que tensiona sua distribuição e acesso em momentos críticos. No campo das tecnologias da informação e da comunicação, observamos que a circulação de informações, muitas vezes fragmentada ou desigual, impacta diretamente a capacidade de ação coletiva, a ausência de planos de contingência em áreas vulneráveis e a necessidade urgente de sua implementação. A criação de bancos de dados estruturados aparece, assim, como elemento central para o planejamento e a governança. A falta de estratégias comunicacionais inclusivas e acessíveis compromete tanto a prevenção quanto a gestão da crise, especialmente para populações vulnerabilizadas, incluindo pessoas com deficiência.

Por fim, sob a perspectiva da justiça ambiental, o evento explicita desigualdades profundas: os impactos recaem de forma desproporcional sobre determinados territórios e grupos sociais, enquanto as condições de resposta e recuperação também são desiguais. Quem e como as pessoas “fugiram” para outros espaços? O deslocamento para o litoral não é apenas uma escolha, mas uma solução imediata e decorrente de vulnerabilidades acumuladas, o que reforça a urgência de políticas públicas que articulem estratégias para as cidades, olhando para a equidade, inclusão e adaptação climática. Em síntese, as situações que têm envolvido risco e clima apontam para a necessidade de repensar, com urgência, os modelos de governança, desenvolvimento e gestão territorial, incorporando princípios de governança colaborativa, gestão responsável dos bens comuns, comunicação estratégica e justiça ambiental como eixos centrais para enfrentar eventos extremos, cada vez mais frequentes.

Referências

ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, [S. l.], v. 5, 2002. DOI: 10.5380/dma.v5i0.22116. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/22116>. Acesso em: 6 abr. 2026.

BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **MDHC amplia ações para garantir proteção de pessoas com deficiência diante da crise climática**. Brasília, 18 nov. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/novembro/mdhc-amplia-acoes-para-gar-antir-protecao-de-pessoas-com-deficiencia-diante-da-crise-climatica>. Acesso em: 6 abr. 2026.

BULLARD, R. D. **Dumping in dixie**: race, class, and environmental quality. Boulder: Westview Press, 1990.

GEHM, B. **Vanessa Marx**: “Direito à cidade também é poder viver tranquilamente”. Sul21, Porto Alegre, 30 jun. 2025. Disponível em: <coloque-o-link-aqui>. Acesso em: 6 abr. 2026.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2010.

MORAES, F. Capão da Canoa: litoral do RS fica superlotado com pessoas que fogem das enchentes. **SBT News**, 16 maio 2024. Disponível em: <https://sbtnews.sbt.com.br/noticia/brasil/capao-da-canoa-litoral-do-rs-fica-superlotado-com-pessoas-que-fogem-das-enchentes>. Acesso em: 6 abr. 2026.

OLEGÁRIO, M. **Resgate Inclusivo**: pessoas com deficiência também lutam por justiça climática. Projeto Colabora, 27 out. 2025. Atualizado em: 31 out. 2025. Disponível em: <https://projctocolabora.com.br/ods10/resgate-inclusivo-pessoas-com-deficiencia-tambem-luta-m-por-justica-climatica/>. Acesso em: 6 abr. 2026.

PERUZZO, C. Cidadania, comunicação e desenvolvimento social. In: KUNSCH, Margarida; KUNSCH, Waldemar (Orgs.). **Relações públicas comunitárias: a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora**. São Paulo: Summus, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 16.134, de 24 de maio de 2024**. Institui o Plano Rio Grande, Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul, cria o Fundo do Plano Rio Grande (FUNRIGS) e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-16134-2024-rio-grande-do-sul-institui-o-plano-rio-grande-programa-de-reconstrucao-adaptacao-e-resiliencia-climatica-do-estado-do-rio-grande-do-sul-cria-o-fundo-do-plano-rio-grande-funrigs-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 7 abr. 2026.

RUDNICKI, C. P. S. **As relações de confiança no sistema integrado de produção do tabaco (SIPT) no Rio Grande do Sul/Brasil**. 2012. 181 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2012.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo, EDUSP, 2002.

SABOURIN, E. P. Manejo dos recursos comuns e reciprocidade: os aportes de Elinor Ostrom ao debate. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 141–158, dez. 2010.

Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/228990487_Manejo_dos_Recursos_Comuns_e_Reciprocidade_os_Aportes_de_Elinor_Ostrom_ao_Debate. Acesso em: 6 abr. 2026.

OSTROM, E. **How do institutions for collective choice involve?** Springer, vol. 16, n.1, April, 2014. p. 3-30.

OSTROM, E. GARDNER, R. WALKER, J. **Rules, games and common-pools research**. Michigan: The University of Michigan Press, 1994.

OSTROM, E; WALKER, J. (Eds.). **Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Modeling of Social Exchange**. New York: Russell Sage Foundation, 2005.