

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

A reconstrução do Rio Grande do Sul após a catástrofe climática: participação social para qual governança e para quê finalidade?

Luciano Fedozzi

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17435>

Submetido em: 2026-08-19

Postado em: 2026-08-19 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

A moderação deste preprint recebeu o(s) endosso(s) de:

- Paulo Roberto Rodrigues Soares (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3262-768X>)

A reconstrução do Rio Grande do Sul após a catástrofe climática: participação social para qual governança e para quê finalidade?

The reconstruction of Rio Grande do Sul following the climate catastrophe: social participation—for what kind of governance and to what end?

Luciano Fedozzi

Docente do Departamento de Sociologia e do Programas de Pós-Graduação em Sociologia
e em Ciência Política da UFRGS, Porto Alegre, RS, Brasil

ORCID <http://orcid.org/0000-0003-2066-1677>

RESUMO

O artigo analisa a reconstrução do Rio Grande do Sul (RS) após o desastre socioambiental de 2024, com foco na participação social da governança institucional criada para tal. Com base na discussão teórica sobre a Governança, em especial sobre o modelo da Governança Colaborativa, nos casos que exigem o envolvimento da sociedade na resolução de problemas complexos, são definidas variáveis mínimas de análise da participação na reconstrução em questão. A pesquisa adota abordagem qualitativa com análise documental e legislativa, análise da dinâmica de funcionamento das instâncias participativas, registros oficiais e informações das mídias. Os resultados indicam assimetria decisória, com participação social concentrada em instâncias consultivas e deliberação/monitoramento centralizada nas instâncias governamentais; pluralidade limitada, com predominância de atores empresariais e estatais e sub-representação de atores ambientalistas, sociedade científica e indivíduos diretamente atingidos; limitações de transparência ativa como condição para o controle social e a confiança. Argumenta-se que tal arquitetura distancia-se da Governança Colaborativa, assumindo risco de reproduzir padrões prévios (*path dependency*) do poder de influência das elites políticas e econômicas tradicionais e prosseguimento do modelo de desenvolvimento distinto da sustentabilidade ambiental requerida pelas mudanças climáticas.

Palavras-chave:

Governança, governança colaborativa, reconstrução pós-desastre, participação social, mudanças climáticas.

ABSTRACT

This article analyzes the reconstruction of Rio Grande do Sul (RS) following the 2024 socio-environmental disaster, focusing on the social participation within the institutional governance framework established for this purpose. Drawing on theoretical discussions regarding governance—specifically the collaborative governance model applicable to situations requiring societal involvement in solving complex problems—the study defines key variables for analyzing participation in the reconstruction process. The research employs a qualitative approach involving document and legislative analysis, an examination of the operational dynamics of participatory bodies, and a review of official records and media reports. The results reveal a decision-making asymmetry, characterized by social participation concentrated in consultative bodies while deliberation and monitoring remain centralized within government entities; limited plurality, marked by the dominance of business and state actors alongside the underrepresentation of environmentalists, the scientific community, and directly affected individuals; and limitations regarding proactive transparency—a prerequisite for social oversight and public trust. It is argued that this governance architecture diverges

from the collaborative governance model, risking the perpetuation of established patterns (path dependency) wherein traditional political and economic elites exert influence, and sustaining a development model at odds with the environmental sustainability necessitated by climate change.

Keywords:

Governance, collaborative governance, post-disaster reconstruction, social participation, climate change.

A reconstrução do Rio Grande do Sul após o desastre socioambiental: participação social para qual governança e para quê finalidade?

Introdução

A crise ambiental é um fenômeno complexo que exige respostas institucionais multiníveis e de caráter multidisciplinar. A multidimensionalidade da questão e a necessidade de ação nos territórios a torna um desafio de alta complexidade, exigindo esforços não apenas dos governos, mas da sociedade civil e dos atores do mercado. Trata-se, portanto, de um *wicked problem* (Weber e Khademian, 2008), que demanda articulações coletivas para sua solução, a fim de minimizar seus impactos negativos e implementar soluções efetivas, já que as iniciativas individuais ou de apenas um setor social ou governamental não conseguirá êxito e sustentabilidade no tempo. Esse contexto exige a construção de arranjos institucionais e métodos de administração pública capazes de articular diversas esferas e múltiplos atores sociais, para o enfrentamento dessa questão emergente, a fim de obter respostas eficazes na mitigação dos efeitos da crise socioambiental e na adaptação às mudanças climáticas.

O estado do Rio Grande do Sul sofreu a maior catástrofe climática e socioambiental de sua história, em maio de 2024¹. Esse fenômeno colocou na ordem do dia o debate sobre “como reconstruir” e “para que reconstruir”, colocando a governança como elemento central do processo de recuperação do estado e da necessária adaptação climática. O contexto de mudanças climáticas faz com que a reconstrução não se resuma a ações técnicas e financeiras relativas a um processo neutro de “retorno à normalidade”. Ela envolve escolhas sobre prioridades, critérios de elegibilidade, de alocação de recursos, orientadas por um determinado modelo de desenvolvimento que contemple a sustentabilidade ambiental, isto é, ela envolve rever finalidades. Por isto, conforme experiências internacionais pós-desastres (Cretney, 2017;

¹ Ver a respeito Suarez, G., Bello, O., & Campbell, J. (2024). Avaliação dos efeitos e impactos das inundações no Rio Grande do Sul, patrocinado pela CEPAL, BID e Banco Mundial. Disponível em: <https://doi.org/10.18235/0013254>. Acesso em 16 out 2025

Crow, Albright, 2021; Rodríguez-Gaviria, Rivera-Flórez, Porto de Albuquerque, 2024; Tatsuki e Kawami, 2023), a exemplo do caso emblemático de New Orleans (Adams, 2013; Seidman, 2013; Schneider, Schönerwald, Henkin, 2024), as reconstruções não devem ser analisadas apenas como execução de obras e recursos.

Nesse sentido, a colaboração multinível de atores governamentais e o engajamento de atores não-governamentais, civis e do mercado, tornam-se fundamentais para aumentar as chances de êxito da reconstrução em bases sustentáveis e justas. Uma das formas inovadoras adotadas para potencializar a gestão pública multiatorial provém da ideia de *governança*, em especial o modelo que vai além das fronteiras governamentais, caracterizado pelo engajamento de múltiplos atores sociais. Trata-se de um arranjo para que atores sociais e os poderes públicos possam compartilhar perspectivas, recursos e habilidades na tomada de decisão e nas Ações (Bingham; Nabatchi e O’leary, 2005). À luz desse contexto, o artigo analisa a governança na reconstrução do RS, sob a liderança do Governo do Estado. Objetiva-se descrever e analisar as instâncias institucionais de participação da sociedade criadas após a enchente, suas competências e composição; e avaliar como se dá essa participação e o grau de transparência de suas decisões, além de classificar o arranjo observado segundo uma tipologia analítica, discutindo suas implicações para as finalidades da reconstrução.

O estudo procura responder às seguintes perguntas: em que medida a governança instituída para a reconstrução do RS após 2024 se aproxima de um modelo de governança colaborativa, especialmente quanto à inclusão de atores sociais e o compartilhamento decisório? Quais atores estão representados nos níveis institucionais e que efeitos isso pode ter na finalidade da reconstrução? Qual é o modelo decisório da participação prevista da sociedade? O desenho institucional das instâncias favorece uma reconstrução em novas bases, com adaptação climática, justiça socioambiental e prevenção, ou tende a reproduzir padrões prévios (*path dependency*) do modelo de desenvolvimento do estado?

Conforme depreende-se da discussão teórica e de experiências nacionais e internacionais de reconstrução pós-desastres, nossa hipótese é que uma governança socialmente restrita, hierarquicamente controlada, deficitária em transparência e *accountability*, tende a reproduzir os estados anteriores à catástrofe (*path dependency*), favorecendo a captura de recursos por elites e grupos tradicionais e enfraquecendo as possibilidades de inovação na adaptação às mudanças climáticas. Arranjos com participação restrita e baixo controle social tendem a concentrar decisões, enfraquecer a coprodução e aumentar a probabilidade de reprodução das práticas anteriores ao desastre.

Além dessa introdução e contextualização, o artigo é composto de uma primeira parte de discussão teórica sobre a governança, enquanto método de gestão multiautorial, seguida da caracterização de um tipo de governança, a Governança Colaborativa, adotada na pesquisa como o arranjo de maior potencial no enfrentamento dos desafios da reconstrução, em bases pluralistas, democráticas e justas. A partir da análise de três variáveis e seus indicadores da Governança Colaborativa, a segunda parte descreve e analisa a participação social como um dos indicadores da qualidade das reconstruções após os desastres socioambientais. Por fim, a conclusão traz a síntese analítica e aponta a necessidade de novas investigações dedicadas à análise da execução das atividades e de seus significados no desenvolvimento do RS.

A metodologia é qualitativa, com abordagem baseada em análise documental de normativas, estruturas institucionais, informações públicas sobre instâncias e atores da reconstrução e da agenda climática no RS. Utilizou-se a Lei de Acesso a Informações (LAI) na obtenção de dados sobre esses temas e sobre a dinâmica da participação, cujas respostas por parte do Governo do Estado sanaram apenas em parte os questionamentos.

Referencial analítico: Governança

Ao longo da evolução teórica e prática da governança ocorreu um crescente destaque para a inclusão de atores civis no processo decisório (Peters et al. 2022). A governança no setor público passou a ser pensada para além dos atores estatais ou oficiais de variados níveis governamentais e responsabilidades sobre determinados objetivos de caráter multinível (Ansell, 2019; Bevir, 2011). Diferentemente de governabilidade, o conceito mínimo de governança no setor público passou a se referir a um método alternativo de gestão àquele que ocorre por meio do controle hierárquico e burocrático do Estado e dos métodos políticos, legais e administrativos tradicionais (Ansell, 2019; Bryson et al, 2021). Todavia, essa síntese conceitual deixa em aberto questões importantes, que variam conceitualmente e na prática, conforme as respostas dadas a algumas perguntas importantes, entre elas as perguntas sobre quem lidera a governança? Quem participa dela? Quais são suas finalidades e objetivos? Em que contextos ocorrem? Quais são seus efeitos para a sociedade? As respostas dadas a essas questões provocaram o surgimento da ideia de “governança colaborativa” (doravante GC), que todavia passou a se apresentar com diferentes denominações para descrever a mesma realidade (Ansell, 2019). Diversos termos são utilizados de maneira intercambiável. Mas o ponto comum das abordagens é a ideia de que a governança deve necessariamente incorporar atores políticos não-governamentais e não-tradicionais (Ansell & Gash, 2008; Bevir, 2011; Wang e Ran, 2023; Jones, Hesterly e Borgatti, 1997). A governança ganhou assim um sentido e um objetivo de

caráter democrático, na medida em que pressupõe um método de empoderamento de múltiplos atores sociais na consecução de objetivos negociados a partir de uma agenda comum. Dessa forma, o conceito foi ao encontro dos estudos nas ciências sociais que tratam das relações democráticas entre o Estado e a sociedade (Bevir, 2011).

Governança Colaborativa: conceito e desafios

Diferentemente da ideia inicial e genérica da governança, a GC é comumente definida como um arranjo multiorganizacional para resolver problemas que não podem ser solucionados isoladamente por uma única organização estatal. Na GC, *stakeholders* dos setores público, privado e cívico atuam conjuntamente em processos de tomada de decisão coletiva, baseados no consenso deliberativo - que não exclui o conflito de interesses -, com o objetivo de alcançar metas compartilhadas que não seriam atingidas individualmente (Doberstein, 2016; Agranoff e McGuire citada por O’Leary e Vij, 2012, p. 508). A colaboração é baseada no princípio da reciprocidade e inclui a sociedade como parte fundamental da construção de soluções compartilhadas (Agranoff & McGuire, 2003).

Observa-se, assim, o crescente reconhecimento do papel da sociedade civil nos arranjos de governança, a fim de abarcar a participação pluralista da sociedade no processo decisório (Bryson, Crosby & Seo, 2020; Bryson et al., 2021; Koebele, 2019; Saglie & Sivesind, 2018). Ao aproximar os governos da sociedade a GC aparece como uma das formas de enfrentamento do crescente descrédito na capacidade resolutiva das democracias contemporâneas. Todavia, conforme Sørensen, Triantafillou y Damgaard (2015), o conceito de colaboração, embora abarque a cooperação e a coordenação, significa uma forma de interação mais profunda: a cooperação diz respeito ao intercâmbio de ideias, ao conhecimento e know-how; a coordenação se refere ao ajuste mútuo para reduzir as consequências não desejadas e criar sinergias; já a colaboração se refere às formas institucionalizadas de interação de longo prazo, em que os atores estão comprometidos para negociar interesses divergentes e desenvolver objetivos comuns, implementando-os na prática, além de compartilhar recursos para isto. Esse objetivo requer o compartilhamento do poder decisório e um contexto de confiança mútua e transparência, condições que beneficiam as relações entre governos e sociedade (Larrea, 2019; Ran e Qi, 2018; Bryson et al. 2021).

Partindo-se do conceito geral de GC e considerando a amplitude da reconstrução pós-inundações no RS, entende-se que a concepção representada por ela apresenta as melhores

qualificações metodológicas para responder aos desafios coletivos. Nesse sentido, o **Quadro** abaixo sintetiza as três variáveis básicas e seus indicadores na análise da reconstrução do RS.

Quadro de variáveis mínimas da governança colaborativa e indicadores

Variáveis	Desenho institucional		Indicadores
Representação social e desenho da participação	ampla e pluralista	restrita e hegemônica	composição dos órgãos de governança: atores (estatais, econômicos, sociais e políticos) e setores temáticos representados
Caráter decisório	consultivo	compartilhado	instâncias e procedimentos de decisão e execução; atores incluídos/excluídos das decisões
Transparência e controle social	formal e opaco	aberto e social	mecanismos de <i>accountability</i> social; transparência ativa e indicadores de desempenho

Elaboração do autor (2025)

A próxima seção será dedicada, no primeiro momento, à descrição sumária das instâncias e dos procedimentos criados pelo Governo do Estado para efetivar a participação social no processo de reconstrução. Ela permitirá ao/a leitor(a) conhecer a estrutura institucional criada após a catástrofe socioambiental de 2024. Esse tópico será seguido da análise da governança adotada a partir das variáveis e dos indicadores definidos.

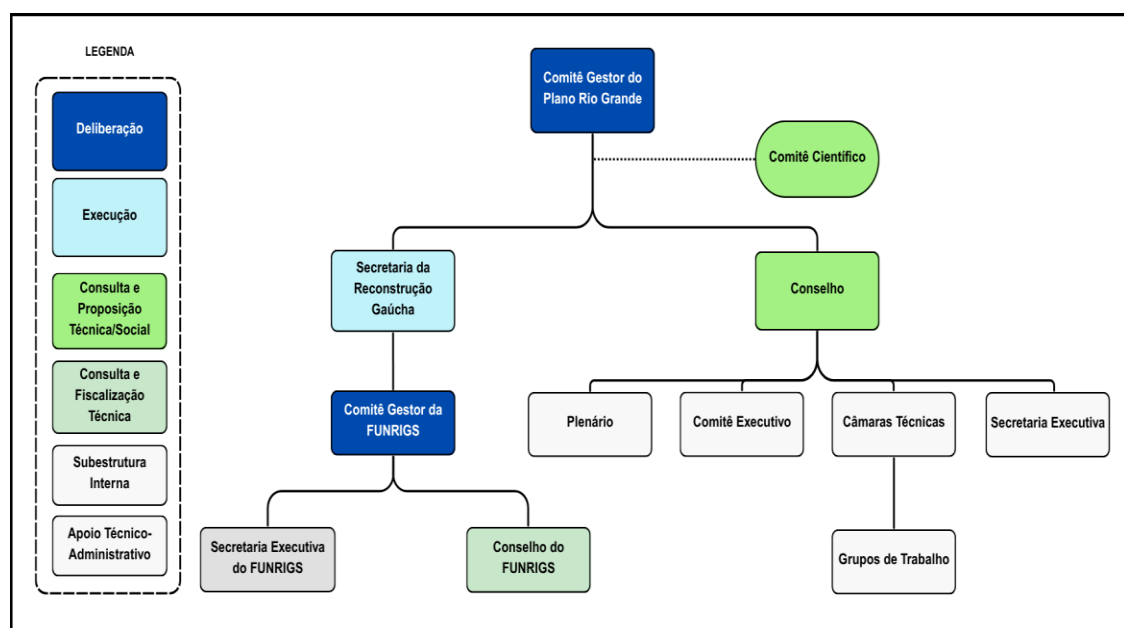
A previsão da participação social no processo de reconstrução do RS

No Rio Grande do Sul, a gestão climática foi institucionalizada com a Política Gaúcha de Mudanças Climáticas, aprovada em 2010, que previu um Sistema Estadual de implementação, o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas e Desastres Ambientais e o Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas — FGMC. O FGMC foi concebido como espaço de discussão de ações governamentais de mitigação e adaptação climática, sob coordenação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Mas desde sua criação ficou inativo, sendo reativado mais de uma década após, em 2022 (Decreto nº 56.437, 7 de julho/2022).

Após as inundações de maio de 2024, o Governo do Estado optou por complementar o Plano Rio Grande do Futuro, recém adotado em dezembro de 2023, mediante a criação de novas instâncias de gestão da reconstrução. A Lei nº 16.134/2024, instituiu o Plano Rio Grande, o FUNRIGS, o Comitê Gestor, o Conselho do Plano Rio Grande e o Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática, além da Secretaria da Reconstrução Gaúcha. Nesse arranjo, o Conselho do Plano Rio Grande tornou-se a principal instância formal de participação social

na reconstrução. Sua Plenária, composta por 185 membros, combina representantes governamentais, econômicos e segmentos sociais. As Câmaras Temáticas são dirigidas por Secretarias de Estado e têm a função de examinar a admissibilidade, pertinência e viabilidade técnica das demandas e sugestões apresentadas. O FUNRIGS é o fundo destinado a receber e alocar recursos para ações e projetos de reconstrução, resiliência climática e enfrentamento dos impactos sociais, econômicos e ambientais dos eventos climáticos. Sua estrutura é composta por Comitê Gestor, Conselho do Fundo e Secretaria Executiva. O Comitê Gestor reúne secretarias centrais do Governo do Estado e é presidido pelo Secretário da Reconstrução Gaúcha. Já o Conselho do FUNRIGS prevê participação consultiva, com um terço das cadeiras de representantes da sociedade.

A **Figura 1** apresenta o desenho institucional do Plano Rio Grande.



Fonte: Plano Rio Grande. Elaboração: Matheus José da Silva e Luciano Fedozzi.

Análise da participação na Governança da reconstrução do RS

Conforme os parâmetros teóricos adotados no estudo, sintetizados no Quadro anterior sobre a Governança Colaborativa (GC), serão expostos a seguir os dados e elementos que analisam a participação institucional na reconstrução do Rio Grande do Sul a partir das três variáveis mínimas da GC: 1) representação social e desenho da participação; 2) caráter decisório e 3) transparência ativa/controle social. Essas variáveis derivam do entendimento de que a GC não se limita à consulta ou à coordenação administrativa, mas pressupõe interação institucionalizada entre atores estatais, econômicos, sociais e políticos, com negociação de

interesses divergentes, construção de objetivos comuns, compartilhamento de recursos e algum grau efetivo de poder decisório sobre as ações e recursos.

Representação social e desenho da participação

A política climática estadual do RS foi estruturada desde a Política Gaúcha de Mudanças Climáticas, de 2010, que previu instâncias e mecanismos de gestão, entre eles o Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas — FGMC. Embora a previsão legal mencione equilíbrio entre a sociedade científica, o governo e a sociedade organizada, a composição do FGMC revela predominância governamental e baixa presença de organizações civis ambientalistas e científicas. Dos 32 membros, 17 são do Governo do Estado, composição que praticamente neutraliza a adoção de diretrizes não alinhadas às políticas do governo de ocasião, já que as decisões são tomadas por maioria simples. Dos demais 15 membros, três são representantes civis, sendo dois de organizações ambientalistas escolhidas pelo governo e um de Bacia Hidrográfica. A “sociedade científica” é representada por dois membros também escolhidos pelo governo, não preenchendo o equilíbrio previsto. Os demais membros são oito do setor empresarial e quatro de órgãos públicos não-estaduais. Em suma a participação no FGMC é majoritariamente governamental-empresarial, com presença reduzida de atores civis e científicos, além de baixa transparência ativa, uma vez que as resoluções não são públicas, apenas gravações em vídeos a partir da 6ª reunião do Fórum².

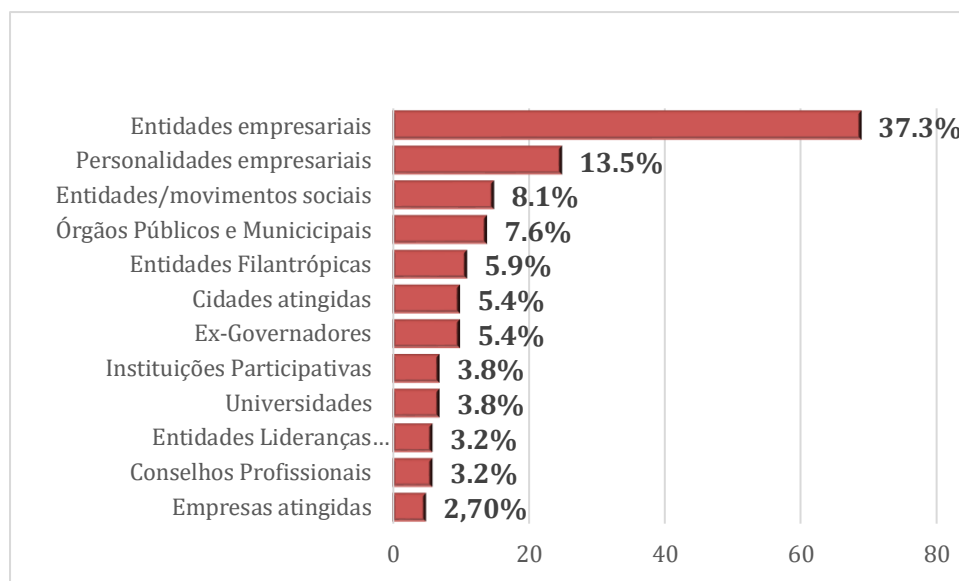
Na reconstrução pós-catástrofe, a composição e as funções do Conselho do Plano Rio Grande foram definidas pelo Governo do Estado, sem consultas públicas prévias. Além disso, o decreto (Nº 57.647/2024) que instituiu o Conselho opera com uma classificação imprecisa de “sociedade civil”, incluindo nessa representação prevista de no mínimo 50% do Conselho (Artigo 4º, Parágrafo 1º), tanto os representantes civis como os do mercado, fugindo da classificação usual dos três setores de atividade — Estado, mercado e sociedade civil.

A composição do Conselho evidencia forte assimetria em favor das elites econômicas e políticas. Dos 185 membros, 37,3% pertencem a entidades empresariais, 13,5% são personalidades empresariais convidadas e 3,2% representam lideranças empresariais, totalizando 54% de representantes vinculados ao setor empresarial. Somados aos representantes estatais, públicos, municipalistas e aos ex-governadores convidados, o

² Ver <https://proclima2050.rs.gov.br/forum-gaucha-de-mudancas-climaticas>.

percentual de atores do mercado e do campo político chega a 67%. A representação direta dos cidadãos dos municípios atingidos chegou a ser prevista, mas não foi efetivada³.

Gráfico – Distribuição percentual dos participantes da sociedade no Conselho do Plano Rio Grande



Fonte: Decreto nº 57.647/2024, art. 4º, § 1º e Caderno do Governo (DOE) do Rio Grande do Sul, 4 de julho de 2024

Embora a presença de setores empresariais atingidos seja esperada em processos de reconstrução, sua sobre-representação tende a favorecer atores previamente dotados de maior poder de influência e mobilização de recursos (McCarthy; Zald, 1977). No caso do Conselho, a representação empresarial majoritária limita a horizontalidade necessária a uma esfera pública institucionalizada e reduz as condições de pactuação ampla entre setores sociais diversos. Nesses contextos, como apontam estudos pós-desastres, aumentam as possibilidades de captura de recursos e de benefícios em políticas, com embaralhamento entre o interesse público e o interesse privado (Adams, 2013; Tatsuki, Kawami, 2023).

A assimetria na representação também é acentuada nas questões temáticas e na previsão da participação de “movimentos sociais”. Nas duas categorias, “movimentos identitários” e “movimentos” (em geral), não estão incluídos movimentos ambientalistas ou ONG’s ligadas a esse tema. Já nos “movimentos” estão atores que não se constituem como tais, sendo grupos de articulação empresarial⁴ (três) e grupos filantrópicos (dois), que são apresentados ao lado

³ A composição inicial do Conselho previa dois representantes titulares e dois suplente de municípios fortemente atingidos pela enchente, como Canoas, Eldorado do Sul, Muçum, Porto Alegre e São Leopoldo.

⁴ LIDE/RS - Grupo de Líderes Empresariais, ICF - Instituto Cultural Floresta, Instituto Ling.

de representantes de movimentos sociais urbanos e rurais⁵ (quatro), e de entidades sindicais de trabalhadores (seis). A presença nas reuniões do Conselho mostra a combinação entre a forte presença estatal, a expressiva participação empresarial/produtiva e a menor presença social/trabalhadores, além da posterior ampliação com municípios⁶.

A representação ambiental constitui um dos déficits mais significativos. Movimentos ambientalistas não foram incluídos na Plenária do Conselho. O tema ambiental aparece com apenas 2,2% dos membros. A exclusão é paradoxal porque trata-se de atores pioneiros na tematização pública dos problemas ambientais e na defesa de políticas públicas de regulação e reorientação do modelo de desenvolvimento econômico, de uso e ocupação dos territórios, questões fortemente ligadas ao desastre socioambiental ocorrido no RS. O campo ecologista está organizado na Assembleia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente (APEDEMA), fórum que conta com a legitimidade do setor na escolha dos representantes às instâncias participativas, como os Conselhos do Meio Ambiente. Após a repercussão negativa dessa exclusão, organizações ambientalistas foram convidadas à Câmara Temática de Meio Ambiente do Conselho, instância que foi considerada limitada por seu caráter consultivo e por estar isolada do debate sobre o modelo da reconstrução (Velleda, 2024b).

A exclusão dos atores críticos ao modelo histórico de desenvolvimento reflete os conflitos em torno de políticas e decisões, a exemplo da revisão do Código Ambiental do RS e da adoção do autolicensing ambiental, projetos que uniram o Governo do RS, setores econômicos do agronegócio e a maioria dos deputados estaduais (Velleda, 2024b). Em lugar da representação dos atores civis ambientalistas, a estratégia governamental foi contemplar o tema por meio dos conselhos estaduais e do Fórum Gaúcho dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Entretanto, os Conselhos são instituições híbridas, com representantes estatais e sociais, não se caracterizando como atores civis (Almeida e Tatagiba, 2012). Além disso, o Fórum das Bacias considera a sua participação apenas formal, já que os comitês participativos das Bacias Hidrográficas não estão incorporados na gestão territorial e no monitoramento

⁵ CUFA RS - Central Única das Favelas RS, FRACAB - Federação Riograndense de Associações Comunitárias, MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens, Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra- MST/RS.

⁶ Segundo análise do registro da presença dos conselheiros obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação, demanda LAI nº 51956. SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. Ouvidoria-Geral do Estado. Secretaria da Casa Civil do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Protocolo: 17769601/0168.

ambiental, que são julgados necessários para um novo modelo de desenvolvimento sustentável diante das mudanças climáticas (Grassi, 2024)⁷.

Caráter decisório

Quanto ao caráter decisório, a arquitetura institucional concentra a deliberação nas instâncias governamentais. O Comitê Gestor do Plano Rio Grande, presidido pelo Governador e composto por secretarias centrais do Executivo, é a instância superior de deliberação estratégica, cujas decisões não contam com registros públicos⁸. O Comitê Executivo também é formado exclusivamente por órgãos governamentais e controla o monitoramento das ações. Já o Plenário do Conselho, onde se dá a participação social, tem atribuições consultivas, propositivas e de monitoramento.

Essa diferenciação revela uma divisão vertical entre decisão e participação. As instâncias participativas podem receber demandas e formular sugestões, mas a inclusão de projetos na carteira do Plano Rio Grande e a decisão dos recursos dependem da deliberação do Comitê Gestor (Resolução Nº 04/2024, Art. 11 e 12). O Comitê Científico, por sua vez, também é composto por especialistas designados pelo governo e possui caráter avaliativo e propositivo, cabendo ao Executivo a decisão final sobre seus pareceres.

A governança dos recursos por meio do FUNRIGS reproduz essa centralização do desenho institucional. O núcleo decisório dos recursos de mais de R\$ 14 bilhões⁹, é o Comitê Gestor, composto exclusivamente por membros do Governo do Estado (Fazenda, Planejamento/Gestão, Procuradoria, Casa Civil e Secretaria da Reconstrução Gaúcha, que o preside). Todavia, a participação civil no Conselho do FUNRIGS, prevista para ser no mínimo 1/3 das cadeiras, é mais pluralista e equilibrada, comparativamente ao Conselho do Plano Rio Grande. São 22 membros, incluindo instituições acadêmicas, entidades empresariais setoriais, entidades sindicais urbanas e rurais, representação municipalista, imprensa e Conselho Estadual de Meio Ambiente. Contudo, essa maior pluralidade não se traduz em

⁷ Os comitês de bacia foram criados pela Lei das Águas do RS, de 1994 (Lei nº 10350 de 30/12/1994), quando foram definidas as 25 Bacias Hidrográficas. Ver a análise do Presidente do Comitê da Bacia do Rio Caí, Rafael José Altenhofe em Velleda (2024b)

⁸ A solicitação sobre a existência e o acesso de Atas das reuniões, por meio da LAI, não obteve resposta desse item por parte do Governo do Estado do RS, assim como sobre a existência de registro das reuniões do Conselho do Plano Rio Grande, apenas do registro da presença dos conselheiros nessa instância.

⁹ Recursos estaduais previstos da ordem de R\$ 14,6 bilhões do FUNRIGS, dos quais R\$ 5,6 bilhões são decorrentes da liberação pelo Governo Federal do pagamento da dívida com a União (BRASIL. Lei Complementar nº 206, de 16 de maio de 2024).

compartilhamento decisório, pois a decisão das prioridades de alocação dos recursos e dos projetos permanece subordinada à vontade governamental e do Comitê Gestor.

Transparência ativa e controle social

No critério da transparência e do controle social, o FUNRIGS apresenta previsão de transparência ativa, publicação periódica de planos de ação e movimentações financeiras e contábeis, além de website específico para divulgação de dados¹⁰. Esse instrumento permite acompanhar o uso e a aplicação dos recursos públicos da reconstrução. Contudo, o desenho da transparência é limitado, pois as informações disponíveis concentram-se nos projetos, obras e atividades executados por secretarias e órgãos estaduais, bem como nas resoluções formais do Comitê Gestor. Não há informações sobre a origem dos projetos, se social, empresarial ou institucional, nem registro público das discussões e decisões nas instâncias participativas¹¹. Assim, a transparência ativa restringe-se ao plano contábil-orçamentário, sendo insuficiente para a *accountability* social sobre os rumos políticos da reconstrução. Diferentemente das *accountabilitys* horizontal ou vertical, que ocorrem respectivamente pelas ação dos órgãos oficiais de controle e com a avaliação dos cidadãos sobre o desempenho dos governos nas eleições, a *accountability social* diz respeito à prestação de contas à sociedade civil nos períodos não eleitorais, constituindo-se em um critério importante da governança democrática (Smulovitz e Peruzzotti, 2000).

A análise das atas do Conselho do FUNRIGS¹² indica que sua dinâmica passou de reuniões inicialmente informativas e expositivas para uma atuação mais gerencial e de acompanhamento, em resposta a demandas dos conselheiros. O governo apresenta a carteira de projetos, sobretudo nas áreas de infraestrutura, monitoramento climático, hidrologia, rodovias, habitação, recuperação econômica e sistemas de contenção de cheias. Os conselheiros atuam principalmente solicitando esclarecimentos, sugerindo aperfeiçoamentos técnicos e demandando maior transparência, detalhamento das despesas, acompanhamento físico-financeiro, comunicação pública e celeridade na execução.

¹⁰ Portal do Plano Rio Grande (<https://planoriogrande.rs.gov.br/funrigs>). O Portal da Transparência do Governo do Estado do RS também publica dados dos gastos com a reconstrução <https://www.transparencia.rs.gov.br/calamidade-publica-2024/1-1-tematico-fundo-do-plano-rio-grande-funrigs/dados/>

¹¹ O acesso aos registros em Atas das reuniões do Conselho do FUNRIGS foi obtido por meio da Lei de Acesso à Informação, somando 15 atas no período 2024-2026.

¹² Conforme registros de 15 atas das reuniões. Os conteúdos foram extraídos e analisados com auxílio da IA ChatGPT5, mediante categorias e variáveis pré-definidas pelo autor.

A análise dessas práticas nas Atas indica a existência de controle social consultivo, mas limitado. O Conselho do FUNRIGS não aparece como instância central de definição de prioridades, mas como espaço de acompanhamento, questionamento e sugestões sobre projetos previamente encaminhados pelo Governo ou pelo Comitê Gestor. A ineficácia deliberativa do Conselho parece influenciar o engajamento dos conselheiros: a presença média nas reuniões foi de apenas 26%, com queda acentuada ao longo do tempo, chegando a 15,9% na última reunião analisada desde sua criação.

Síntese da análise

À luz das três variáveis adotadas, a governança da reconstrução do RS distancia-se do modelo de governança colaborativa. No plano da representação, observa-se assimetria em favor de elites econômicas e políticas, baixa presença de atores civis, científicos e exclusão ou sub-representação de movimentos ambientalistas e da população diretamente atingida. No plano decisório, a participação social concentra-se em instâncias consultivas, enquanto a deliberação estratégica e a alocação de recursos permanecem sob controle de órgãos governamentais. No plano da transparência, há avanços contábil-orçamentários, mas a accountability social sobre os caminhos da reconstrução permanece limitada.

Conclusão

O artigo analisou a governança da reconstrução do RS pós-2024 a partir de três variáveis: participação social, caráter decisório e transparência ativa/controlado social. À luz do referencial teórico e da análise dos dados, a arquitetura institucional da reconstrução se distancia do modelo da GC. A participação social não se traduz em compartilhamento decisório, com mecanismos vinculantes. E as assimetrias entre os atores incluídos, somada à exclusão de atores relevantes no tema ambiental, dificultam a coprodução baseada em confiança, reciprocidade e legitimidade, condições para os acordos em modelos de GC.

Considerando que representantes dos atores ambientalistas, do campo científico e da população atingida se encontram sub-representados ou excluídos das discussões e decisões do Conselho, somado a) à concentração das deliberações em instâncias exclusivamente estatais, e b) ao déficit participativo e de *accountability* na arena das mudanças climáticas (FGMC), é grande a probabilidade de reprodução do modelo anterior de ocupação e desenvolvimento dos territórios. Trata-se de um modelo de participação identificado com o mais baixo nível das escalas participativas (Bordenave, 1994), caracterizado pela tutela do Estado e preponderância das elites econômicas, aumentando o risco de captura de recursos e adoção de soluções

particularistas. A arena criada se caracteriza mais como um modelo agonista, constitutivo de coalizões de elites político-empresariais que viabilizam as decisões e legitimam a execução das políticas governamentais, sob o guarda-chuva vazio e genérico da participação social. Sob essa arquitetura, a governança tende a reproduzir prioridades e coalizões anteriores ao desastre (*path dependency*), reduzindo a chance de reconstruir diferente, com adaptação climática, justiça socioambiental e democratização das decisões.

Referências bibliográficas

ADAMS, Vincanne. Markets of sorrow, labors of faith: New Orleans in the wake of Katrina. Durham: Duke University Press, 2013. Disponível em: <https://dukeupress.edu/markets-of-sorrow-labors-of-faith> . Acesso em: 15 abr. 2026.

AGRANOFF, Robert; McGUIRE, Michael. Collaborative public management: new strategies for local governments. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. Journal of Public Administration Research and Theory, [S. l.], v. 18, n. 4, p. 543–571, 2008.

ANSELL, Christopher. Collaboration: key concepts. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (ed.). Handbook on Theories of Governance. Cheltenham: Edward Elgar, 2019.

ASSEMBLEIA PERMANENTE DE ENTIDADES EM DEFESA DO MEIO AMBIENTE DO RIO GRANDE DO SUL – APEDEMA/RS. Página institucional da APEDEMA/RS. Porto Alegre: APEDEMA/RS, s.d. Disponível em: <https://apedemars.wordpress.com/>. Acesso em: 17 mai 2025

BEVIR, Mark Governança Democrática: Uma Genealogia. Ver. Sociol. Polít., Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011

BINGHAM, Lisa Blomgren; NABATCHI, Tina; O’LEARY, Rosemary. The new governance: practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. Public Administration Review, v. 65, n. 5, p. 547-558, 2005.

BORDENAVE, Juan E, Díaz. O que é participação. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

BRASIL. Lei Complementar nº 206, de 16 de maio de 2024. Autoriza a União a adotar medidas relativas à dívida do Estado do Rio Grande do Sul em razão do estado de calamidade pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei.complementar:2024-05-16;206> . Acesso em: 18 dez 2024

BRYSON, J. M.; BARBERG, B.; CROSBY, B. C.; PATTON, M. Q. Leading Social Transformations: Creating Public Value and Advancing the Common Good. *Journal of Change Management*, v. 21, n. 2, p. 180-202, 2021. <https://doi.org/10.1080/14697017.2021.1917492>

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; SEO, Danbi. Using a design approach to create collaborative governance. *Policy & Politics*, v. 48, n. 1, p. 167-189, 2020.

CRETNEY, Raven Marie. Towards a critical geography of disaster recovery politics: perspectives on crisis and hope. *Geography Compass*, [s. l.], v. 11, n. 4, e12302, 2017. Disponível em: <https://compass.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gec3.12302>. Acesso em: 15 abr. 2026.

CROW, Deserai A.; ALBRIGHT, Elizabeth A. Community disaster recovery: moving from vulnerability to resilience. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/community-disaster-recovery/5FEA47940378151D2D25638BE32A15C5>. Acesso em: 15 abr. 2026.

DOBERSTEIN, Carey. Designing collaborative governance decision-making in search of a “collaborative advantage”. *Public Management Review*, v. 18, n. 6, p. 819-841, 2016.

GRASSI, Luiz Antonio Timm. Ex-presidente do Comitê Sinos e do Comitê do Lago Guaíba. Carta ao governador Eduardo Leite. SUL 21. por. 26 de maio de 2024. <https://sul21.com.br/opinioao/2024/05/carta-ao-governador-eduardo-leite-por-luiz-antonio-timm-grassi/>. Acesso em: 27 mai 2024

JONES, Candace; HESTERLY, William S.; BORGATTI, Stephen P. A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 911-945, 1997. DOI: 10.5465/amr.1997.9711022109.

KOEBELE, Elizabeth A. Integrating collaborative governance theory with the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, v. 39, n. 1, p. 35-64, 2019. DOI: 10.1017/S0143814X18000041.

LARREA, Miren. Una metodología para la construcción de gobernanza cooperativa. Donostia-San Sebastián: Instituto Vasco de Competitividad/Fundación Deusto, 2019.

McCARTHY, John D.; ZALD, Mayer N. Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *The American Journal of Sociology*, v.82, n.6, p. 1212-1241, 1977.

O’LEARY, Rosemary; VIJ, Nidhi. Collaborative public management: where have we been and where are we going? *The American Review of Public Administration*, v. 42, n. 5, p. 507-522, 2012. DOI: 10.1177/0275074012445780.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Bringing political science back into public administration research. *Governance*, v. 35, n. 4, p. 963-982, 2022.

RAN, Bing; QI, Huiting. Gobernanza colaborativa: las contingencias del poder compartido. Estado Abierto: Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, Buenos Aires, v. 2, n. 3, p. 47-90, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. CONSELHO DO PLANO RIO GRANDE. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/upload/arquivos/202406/conselheiros-plano-rs-15jun-ok.pdf>
Acesso em: 10 fev. 2025

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 56.437, de 7 de julho de 2022. Dispõe sobre o Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 13.594, de 30 de dezembro de 2010. Institui a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 16.134, de 14 de maio de 2024. Institui o Plano Rio Grande e cria o FUNRIGS. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Ouvidoria-Geral do Estado. Serviço de Informação ao Cidadão. Resposta à demanda LAI nº 51956, Protocolo nº 17769601/0168. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2025/2026. 28 abril 2026

RIO GRANDE DO SUL. Plano Rio Grande: projetos estruturantes. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2024. Disponível em: <https://admin.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/202407/30144457-projetos-estruturantes-plano-rio-grande.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul: calamidade pública 2024/FUNRIGS. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2024-2026. Disponível em: <https://www.transparencia.rs.gov.br/calamidade-publica-2024/1-1-tematico-fundo-do-plano-rio-grande-funrigs/dados/>. Acesso em: 13 out 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Portal do Plano Rio Grande – FUNRIGS. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2024-2026. Disponível em: <https://planoriogrande.rs.gov.br/funrigs>. Acesso em: 13 out 2025

RIO GRANDE DO SUL. Resolução Nº 04/2024. Dispõe sobre os procedimentos para a inclusão de ações, projetos ou programas na carteira do Plano Rio Grande, Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul. 5 de agosto de 2024 <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=1128209>

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Reconstrução Gaúcha. Conselho do FUNRIGS. Atas das reuniões do Conselho do FUNRIGS, 2024-2026. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2024-2026. Resposta à demanda LAI nº 51956, Protocolo nº 17769601/0168, 28 abril 2026

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n.º 57.647. Regulamenta o Plano Rio Grande, Porto Alegre, p. 7, 3 jun. 2024. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=1002442>. Acesso em: 29 jul. 2025.

RODRÍGUEZ-GAVIRIA, Edna Margarita; RIVERA-FLÓREZ, Luis Alejandro; PORTO DE ALBUQUERQUE, João. Enhancing equity of the post-disaster recovery governance through community data generation. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, [s. l.], v. 111, 104700, 2024. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221242092400462X> Acesso em: 15 abr. 2026.

SAGLIE, Jo; SIVESIND, Karl Henrik. Civil society institutions or semi-public agencies? State regulation of parties and voluntary organizations in Norway. *Journal of Civil Society*, v. 14, n. 4, p. 292-310, 2018. DOI: 10.1080/17448689.2018.1518769.

SCHNEIDER, Aaron; SCHÖNERWALD, Carlos; HENKIN, Hélio. A experiência da devastação: lições de Nova Orleans para Porto Alegre. *Zero Hora/GZH*, 14/06/2024 Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2024/06/a-experiencia-da-devastacao-licoens-de-nova-orleans-para-porto-alegre-clxdauvaf00sx0144taakoy4u.html>. Acesso em: 14 jun 2024

SEIDMAN, Karl F. Coming home to New Orleans: neighborhood rebuilding after Katrina. New York: Oxford University Press, 2013. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/7467> Acesso em: 15 abr. 2026.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 11, n. 4, p. 147-158, Oct. 2000. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/societal-accountability-in-latin-america/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

SØRENSEN, Eva; TRIANTAFILLOU, Peter; DAMGAARD, Bodil. Governing EU employment policy: does collaborative governance scale up? *Policy & Politics*, v. 43, n. 3, p. 331-347, 2015. DOI: 10.1332/030557315X14351553104423.

SUÁREZ, Ginés; BELLO, Omar; CAMPBELL, Jack. Avaliação dos efeitos e impactos das inundações no Rio Grande do Sul. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento; CEPAL; Banco Mundial, 2024. Nota técnica do BID n. 3039. DOI: 10.18235/0013254.

TATSUKI, Shigeo; KAWAMI, Fuminori. Longitudinal impacts of pre-existing inequalities and social environmental changes on life recovery: results of the 1995 Kobe Earthquake and the 2011 Great East Japan Earthquake recovery studies. *International Journal of Mass Emergencies & Disasters*, [s. l.], v. 41, n. 1, p. 94-120, 2023. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/02807270231171504>. Acesso em: 15 abr. 2026.

VELLEDA, Luciano. Tragédia histórica expõe o quanto governo Leite ignora alertas e atropela política ambiental. 6 de maio de 2024a. Disponível em:

<https://sul21.com.br/noticias/meio-ambiente/2024/05/tragedia-historica-expoe-o-quanto-governo-leite-ignora-alertas-e-atropela-politica-ambiental/> Acesso em: 19 nov 2024

VELLEDA, Luciano. Conselho do Plano de Reconstrução do RS não tem nenhuma entidade ambientalista do estado. 14 de junho de 2024b. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/meio-ambiente/2024/06/conselho-do-plano-de-reconstrucao-do-rs-nao-tem-nenhuma-entidade-ambientalista-do-estado/>. Acesso em: 23 nov 2024

WANG, Huanming; RAN, Bing. Network governance and collaborative governance: a thematic analysis on their similarities, differences, and entanglements. *Public Management Review*, v. 25, n. 6, p. 1187-1211, 2023. DOI: 10.1080/14719037.2021.2011389.

WEBER, Edward P.; KHADEMIAN, Anne M. Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, v. 68, n. 2, p. 334-349, 2008. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x.

DECLARAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

O autor foi o único responsável pela elaboração, a metodologia, o acesso aos dados, a análise dos dados e a redação do artigo.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

O autor declara que não há conflito de interesse.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA

Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

"DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL"

- A ferramenta de inteligência artificial ChatGPT foi utilizada para auxiliar na análise das atas de registro oficial das reuniões das instâncias participativas da reconstrução do RS e no acesso à legislação que regulamentou os procedimentos governamentais sobre o tema.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.