

CRISE CLIMÁTICA, DESASTRES E ASSISTÊNCIA SOCIAL: EXPERIÊNCIA APÓS AS ENCHENTES NO RIO GRANDE DO SUL EM 2024

CLIMATE CRISIS, DISASTERS AND SOCIAL ASSISTANCE: EXPERIENCE AFTER THE FLOODS IN RIO GRANDE DO SUL IN 2024

José Irivaldo Alves Oliveira Silva

Pós-Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual da Paraíba. Pós-Doutorando do Instituto René Rachou, Fiocruz Minas Gerais. Doutor em Ciências Sociais. Doutor em Direito e Desenvolvimento. Pesquisador Produtividade do CNPq, nível 1D. Mestre em Sociologia. Especialista em Direito Empresarial. Graduado em Ciências Jurídicas. E-mail: irivaldo.cdsa@gmail.com ou prof.irivaldo@ufcg.edu.br

Marcelo Bedoni

Doutorando em Direitos Humanos e Desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB). Mestre em Ciências Jurídicas no PPGCJ/UFPB. Bacharel em Direito na Universidade Federal de Roraima (UFRR). Assessor jurídico na Procuradoria-Geral do Estado de Roraima (PGE/RR). E-mail: marcelo.bedoni@academico.ufpb.br.

RESUMO

Objetivo: Analisar os programas de assistência social implementados durante o desastre climático no estado gaúcho, a fim de avaliar os seus fundamentos jurídicos, por meio de uma leitura de direitos humanos e de direitos fundamentais.

Metodologia: Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com a adoção da técnica de pesquisa bibliográfica, com a utilização da literatura jurídica especializada e de relatórios produzidos por organizações governais e não governamentais.

Conclusões: Os auxílios de transferência de renda oferecidos para os afetados pelas enchentes no Rio Grande do Sul foram importantes, para aliviar os impactos na população, por outro lado, em tempos de emergência climática, esses benefícios se apresentam como uma das respostas necessárias pós-desastres.



Contribuições: O artigo apresenta os benefícios de assistência social em tempos de calamidade pública, sobretudo em tempos de emergência climática, como um dever fundamental climático.

Palavras-chave: Resiliência; Enchente; Resposta à desastres; Justiça climática; Auxílio Reconstrução.

ABSTRACT

Objective: *To analyze the social assistance programs implemented during the climate disaster in the state of Rio Grande do Sul, in order to assess their legal foundations, through a reading of human rights and fundamental rights.*

Methodology: *This is a qualitative study, using bibliographical research, specialized legal literature and reports produced by governmental and non-governmental organizations.*

Conclusions: *The cash transfer aid offered to those affected by the floods in Rio Grande do Sul has been important in alleviating the impacts on the population, but in times of climate emergency, these benefits are presented as one of the necessary post-disaster responses.*

Contributions: *The article presents social assistance benefits in times of public calamity, especially in times of climate emergency, as a fundamental climate duty.*

Keywords: *Resilience; Flood; Disaster response; Climate justice; Auxílio Reconstrução.*

1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro do Rio Grande do Sul sofreu o maior desastre climático de sua história no ano de 2024, por causa dos volumes de chuvas que atingiram o território entre abril e maio. As enchentes provocaram mortes de pessoas e de animais, diversos feridos, a perda de casas, desaparecidos, dentre vários impactos na infraestrutura e nos serviços públicos, como saúde e educação. Essa tragédia no estado gaúcho movimentou uma série de respostas aos desastres que envolveu todos os entes federativos, movimentos sociais e até cidadãos de outros Estados.

Um conjunto amplo e diversos de ações foram adotadas para responder aos desastres, com destaque para a atuação do governo federal e do governo estadual.



Dentre essas ações, merecem atenção os programas de assistência social, como o “Auxílio Reconstrução”, com o repasse de uma parcela única de R\$ 5.100,00 (cinco mil e cem reais) pela União, e do “Volta por Cima”, com o pagamento de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por parte do Estado, a fim de transferir renda à população afetada pelas enchentes. Essas ações de assistência social são importantes porque atendem a uma parcela da população já vulnerável antes das enchentes e vulnerabilizada após os desastres, atuando como medidas pós desastre.

Desse modo, este artigo busca analisar os programas de assistência social implementados durante o desastre no Rio Grande do Sul, com o propósito de realizar uma análise crítica sobre a possibilidade de implementação dessas medidas como ferramentas para gerenciamento de desastres futuros. Assim, em um contexto de mudanças climáticas, em que os países devem cumprir metas de mitigação de gases de efeito estufa e de adaptação climática, a gestão dos desastres se torna uma tarefa repleta de incertezas, mas indispensável para manter o aumento da temperatura média global entre 2 °C a 1,5 °C, como postulado pelo Acordo de Paris, e para a construção de sistemas sociais e ecológicos resilientes.

O artigo adota a técnica de pesquisa bibliográfica, com a utilização da literatura jurídica especializada e de relatórios produzidos por instâncias governamentais. O desenvolvimento do trabalho está estruturado em três seções. Na primeira, será apresentado um panorama do desastre no Rio Grande do Sul, com dados que comprovam a gravidade da tragédia, assim como uma abordagem teórica que aponta os desastres como uma construção social, resultado das vulnerabilidades e da ausência de ações de adaptação e de resiliência climática. A segunda seção, por sua vez, buscará demonstrar a importância da assistência social no enfrentamento dos desastres, mencionando os programas “Auxílio Reconstrução” e “Volta por Cima”, assim como o “Auxílio Emergencial”, criado durante a pandemia da Covid-19 e que abriu um espaço político para a instituição de auxílios de transferência de renda durante os episódios de calamidade pública. A terceira e última seção apresentará o debate sobre direitos fundamentais e direitos humanos, a fim de justificar esses auxílios de assistência social como verdadeiros deveres fundamentais. Assim, da mesma forma que não se pode mais falar em desastres puramente “naturais”, tais auxílios de assistência social em tempos de calamidade pública não podem mais serem vistos como benefícios eventuais, sem qualquer obrigação jurídica vinculante,



haja vista que o poder público possui um conjunto de obrigações na seara de direito dos desastres e de direito climático.

2 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS DESASTRES E AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

O ano de 2024 provavelmente será marcado como “ano dos desastres climáticos” no Brasil, com todas as regiões do país sofrendo com algum episódio de desastres relacionados com as mudanças climáticas. De todos os desastres, o Rio Grande do Sul, que sofreu com fortes chuvas e inundações entre abril e maio, obteve uma notável mobilização nacional e, além disso, contou com uma ampla atuação do governo federal, além da mobilização do governo estadual e dos governos municipais. Para Marina Silva, Ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), o desastre no estado gaúcho é “[...] como se estivéssemos vivendo uma situação de guerra [...]”, e a Ministra ainda complementa “[...] fizemos guerra primeiro contra a natureza e o homem não tem como ganhar da natureza. Ela vai sempre reagir numa proporção incomparavelmente maior do que a nossa capacidade de conter os seus efeitos colaterais” (Brasil, 2024a).

Os números da tragédia no Rio Grande do Sul são impressionantes. Primeiro, os desastres atingiram o sexto Estado mais populoso do Brasil, com uma população de 10.882,965 milhões de pessoas, segundo dados de 2022, e com um total de 497 municípios (IBGE, 2022). Os volumes de chuva registrados no período de 20 de abril a 3 de maio de 2024, superiores a 800 mm em algumas cidades, são sem precedentes na história do estado gaúcho (Zuffo *et al.* 2024). De acordo com a Defesa Civil, na publicação do seu último relatório, todo esse volume de chuva produziu um cenário de enchentes que afetaram 478 municípios, 2.398.255 milhões de pessoas, 806 pessoas ficaram feridas, 27 desaparecidas e 183 óbitos confirmados (Rio Grande do Sul, 2024). Além disso, não se pode negligenciar todos os danos causados para os animais, que foram as vítimas invisíveis das enchentes (Rodrigues; Pillar, 2024).

É fundamental adotar uma noção de teoria social e jurídica dos desastres, no sentido de que desastres são uma construção social e clamam por uma regulação jurídica, de modo que “desastres naturais” puros não existem, assim, mesmo que desencadeados por fenômenos físicos, a ocorrência desses episódios somente ocorre



quando as populações e os grupos vulneráveis atravessam o caminho desses eventos (Carvalho, 2020). Essa construção social dos desastres parte de um pressuposto teórico que aproxima as questões sociais e econômicas das questões ambientais. Assim, Beck (2011) aponta que os problemas ambientais são problemas sociais, problemas do ser humano, de sua história, de suas condições de vida, de sua relação com o mundo e com a realidade. Löwy (2014), a seu turno, ressalta que é o próprio sistema político e econômico, fundado na competição, na exigência de rentabilidade e na corrida atrás do lucro, o destruidor dos equilíbrios naturais.

Nessa esteira, a Lei nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Defesa Civil (PNDC), a partir das atualizações promovidas pela Lei nº 14.750/2023, define desastre como o “[...] resultado de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis que causa significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais” (Brasil, 2012). Essa legislação forma, ao lado de outras normas, um arcabouço jurídico de regulação dos desastres no ordenamento jurídico brasileiro, legitimando, assim, a autonomia do ramo jurídico do direito dos desastres. Para Carvalho (2020, p. 24), essa disciplina busca “[...] prevenir, mitigar, responder, compensar e reconstruir comunidades afetadas por desastres”. Farber (2012), por sua vez, entende que o direito dos desastres se justifica pelo conceito de gerenciamento de risco.

A Lei nº 12.608/2012 também apresenta os conceitos de “estado de calamidade pública” (Art. 1º, parágrafo único, inc. VI) e “estado em situação de emergência” (Art. 1º, parágrafo único, inc. XIV). O primeiro é definido como a “[...] situação anormal provocada por desastre causadora de danos e prejuízos que implicam o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido, de tal forma que a situação somente pode ser superada com o auxílio dos demais entes da Federação” (Brasil, 2012). Por sua vez, o segundo conceito é a “[...] situação anormal provocada por desastre causadora de danos e prejuízos que implicam o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido e da qual decorre a necessidade de recursos complementares dos demais entes da Federação para o enfrentamento da situação” (Brasil, 2012). Um importante instrumento para o enfrentamento dessas crises é o repasse obrigatório de recursos da União, especialmente da disponibilidade orçamentária do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, para os Estados, Distrito Federal e



Municípios, de acordo com a Lei nº 12.340/2010 e com o Decreto nº 11.219/2022. No caso do desastre no estado gaúcho, 418 dos 497 municípios (84,1%) declararam estado de calamidade pública ou estado de emergência (Pereira *et al.*, 2024).

A vulnerabilidade é outro conceito importante para compreender a magnitude dos impactos no desastre climático no Rio Grande do Sul. A Política Nacional de Defesa Civil define a vulnerabilidade no Art. 1º, parágrafo único, inc. XV como a “[...] fragilidade física, social, econômica ou ambiental de população ou ecossistema ante evento adverso de origem natural ou induzido pela ação humana” (Brasil, 2012). Estima-se que ao menos 9,7% da população (310,4 mil pessoas) e 9,7% das famílias (138,8 mil famílias) que já se encontravam em situação de vulnerabilidade socioeconômica antes das enchentes, cerca de 3,19 milhões de pessoas e 1,43 milhão de famílias, foram atingidas (Pereira *et al.*, 2024). A proporção de pessoas diretamente atingidas nos municípios também demonstra uma grande variedade, com Porto Alegre, a capital do Estado, apresentando 11,4% (152.258) da sua população atingida, enquanto o município de Eldorado do Sul, o mais afetado pelas enchentes, teve 81,1% da sua população diretamente atingida (Pereira *et al.*, 2024).

Além disso, os desastres estão cada vez mais relacionados com as mudanças climáticas (IPCC, 2022). Na América do Sul, há diversos riscos para a segurança hídrica; efeitos graves na saúde devido ao aumento de epidemias; degradação dos ecossistemas dos recifes de coral; risco para a segurança alimentar; danos à vida e à infraestrutura devido a enchentes, deslizamentos de terra, aumento do nível do mar, tempestades e erosão costeira (IPCC, 2022). O Rio Grande do Sul, em particular, possui um histórico de enchentes (Wollmann, 2014) e apresenta uma alta probabilidade de sofrer com fortes inundações pelo agravamento das mudanças climáticas (Brêda *et al.*, 2023). Assim, o estado gaúcho está convivendo com um “novo normal”, em que os desastres associados com enchentes estão cada vez mais interligados com a crise climática (Zuffo *et al.*, 2024). Isso chama atenção, pois as enchentes em si não são fatos novos, porém, o poder público insiste no erro de não atuar preventivamente para mitigação dos prejuízos, ou, até mesmo, evitá-los.

Em contrapartida a esses eventos de desastres, o Estado brasileiro reconhece metas climáticas no âmbito do Acordo de Paris, que visa restringir o aumento da temperatura média global abaixo de 2 °C e, de preferência, a 1,5 °C (Brasil, 2017). O Brasil se compromete com reduções de emissões de gases de efeito estufa em 48,4%



no ano de 2025, em 53,1% no ano de 2030, entre 59% a 67% no ano de 2035, com base nas emissões de 2005, e a neutralidade climática em 2050 (Brasil, 2023; Brasil, 2024b). Assim, é a neutralidade climática o principal objetivo do Acordo de Paris (Fankhauser *et al.*, 2022) e, ao mesmo tempo, o objetivo central de um direito climático em pleno florescimento no ordenamento jurídico brasileiro (Bedoni, 2023). Além da mitigação das emissões, a neutralidade também envolve a preocupação com a remoção de gases de efeito estufa na atmosfera, seja por meio da manutenção de sumidouros naturais, como florestas, e a adoção de tecnologias de captura e armazenamento de carbono (Fankhauser *et al.*, 2022). Vale destacar que as metas climáticas do Acordo de Paris, as chamadas Contribuições Nacionalmente Determinadas (*Nationally Determined Contribution* - NDC, em inglês), possuem natureza jurídica de obrigação de conduta, com foco na transformação de estruturas e instituições econômicas, políticas e legais (Voigt, 2016).

O Acordo de Paris desenha, com a meta da temperatura, uma obrigação de natureza coletiva, de modo que o cumprimento do objetivo depende de uma atuação de todos os países, atuando tanto de forma individual quanto de forma coordenada (Zahar, 2020a). O tratado estabelece, de forma detalhada no Art. 14, o instituto da Avaliação Global, para medir o progresso coletivo das metas climáticas, examinando a mitigação, a adaptação, o financiamento climático, etc (Brasil, 2017). Na primeira Avaliação, realizada na Conferência das Partes (COP) nº 28, na cidade de Dubai, nos Emirados Árabes Unidos, em 2023, reconheceu-se importantes avanços coletivos com o tratado, superando a previsão de aumento de 4 °C na temperatura global, antes do Acordo, para um aumento entre 2,1 °C e 2,8 °C com a plena implementação das NDC's mais recentes, por outro lado, observou-se, com preocupação, o distanciamento das metas entre 1,5 °C e 2 °C, tornando esse objetivo cada vez mais desafiador, tendo em vista os níveis atuais de emissões (UNFCCC, 2023).

As transformações que serão necessárias para o cumprimento das metas climáticas são amplas e complexas, mas merece destaque a necessidade de transformação do sistema econômico. Nas palavras de Piketty (2024, p. 11), “[...] não haverá saída para a crise do aquecimento global, não haverá reconciliação possível entre o homem e a natureza sem uma redução drástica das desigualdades e sem um novo sistema econômico radicalmente distinto do sistema capitalista atual”. Assim, não se pode negligenciar o impacto da dominante política neoliberal, que foi



responsável pela substituição da preocupação do bem-estar social pelo bem-estar econômico (Harvey, 2011). A política climática global vem sendo pautada pela ideia do neoliberalismo (Clipet; Roberts, 2017; Farias, Bedoni, Maia, 2023). Para agravar a situação, o neoliberalismo se alimenta das suas crises, de modo que toda e qualquer medida de superação da crise passa por mais iniciativas neoliberais (Andrade, 2019).

Entretanto, mesmo com o pleno cumprimento do Acordo de Paris, é relevante destacar que os impactos das mudanças climáticas serão inevitáveis, pelo simples motivo de que um aumento na temperatura global entre 1,5 °C a 2 °C já provoca sérios danos para o sistema climático (Zahar, 2020b). Os países nunca concordaram em interromper o seu crescimento econômico a fim de diminuir as emissões de gases de efeito estufa, essa é uma verdade que comprova que o sistema climático já será impactado, mesmo que os esforços necessários sejam direcionados para o alcance das metas do tratado climático. Por isso, insta salientar que mesmo em um cenário de 1,5 °C de aumento da temperatura média global, os impactos já serão consideráveis, embora sejam menores que os impactos provocados com um aumento de 2 °C, além disso, em cada aumento de 0,5 °C na temperatura global, os efeitos da crise são perceptíveis (IPCC, 2018). Nessa linha, vale destacar que os níveis tão elevados e inéditos de concentração de gases de efeito estufa na atmosfera resultam em uma escala de mudanças climáticas sem precedentes, já colocando em risco a meta mais ambiciosa do Acordo de Paris (IPCC, 2021). Por isso, é fundamental uma transição urgente para ações de adaptação.

Somado a isso, os impactos e os riscos das mudanças climáticas estão se tornando cada vez mais complexos e mais difíceis de gerir, sobretudo porque diversas crises são simultâneas e interagem entre si, resultando em agravamento do risco climático global e dos riscos em cascata entre setores e regiões (IPCC, 2022). Schlosberg (2023) entende essa situação como uma turbulência, sendo essa a realidade política, social e ecológica. Os chamados pontos de inflexão (*tipping point*) estão se tornando cada vez mais prováveis do que se pensava, com alto impacto e interconectado em diferentes sistemas biofísicos, comprometendo de forma potencial o mundo com mudanças irreversíveis de longo prazo (Lenton *et al.*, 2019). Dessa forma, a gestão dos desastres no contexto de crise climática se tornará, num futuro não tão distante, em um grande desafio para os sistemas políticos e sociais,



aumentando a importância de ações de adaptação e de resiliência, que consistem em outro objetivo do Acordo de Paris (Brasil, 2017).

A adaptação e a resiliência são dois conceitos independentes, mas interligados. A adaptação “[...] desempenha um papel fundamental na redução da exposição e vulnerabilidade às mudanças climáticas” (IPCC, 2022, p. 5, tradução nossa). A resiliência, que possui uma ampla gama de significados, pode ser compreendida como a capacidade não apenas de manter a função, a identidade e as estruturas essenciais de determinado sistema humano ou ecológico, mas também a capacidade de o transformar (IPCC, 2022). Ruhl (2020, p. 49) explica que uma “[...] característica da resiliência é [...] a capacidade de manter um alto nível de uniformidade de estrutura comportamental em face de um ambiente dinâmico de mudança”. Dessa forma, torna-se evidente a importância da construção de sistemas humanos e ecológicos, como cidades, infraestrutura, parques, que sejam resilientes aos efeitos de um clima cada vez mais em turbulência.

Nota-se, então, que a magnitude do desastre no Rio Grande do Sul, que vitimou quase duas centenas de pessoas, causou inúmeros danos para as vidas humanas e para a infraestrutura, e ainda exterminou incontáveis vidas de animais, demonstra, na prática, os desafios de um futuro incerto e que exige várias decisões urgentes para reverter a crise climática e conservar, pelo menos, o aumento da temperatura média global em conformidade com o Acordo de Paris. Em qualquer cenário, porém, a adaptação e a resiliência serão conceitos-chaves para a política climática global e nacional. Isso porque os desastres estão cada vez mais presentes e em intensidade maior, vitimando os mais vulneráveis de determinada sociedade. Abre-se, assim, uma janela ampla e diversa de debates que devem ser tratados a fim de determinar quais serão os direitos e as obrigações em um sistema social em turbulência. No Rio Grande do Sul, o governo federal, o governo estadual e os governos municipais apresentaram diversas medidas de resposta ao desastre. Uma que merece atenção e um aprofundamento teórico é a adoção de medidas de assistência social para os atingidos pelas enchentes, pois simboliza uma atuação em certa medida inédita, mas bastante impactada pelas ações adotadas durante a pandemia da Covid-19, que pode ser convertida em uma política sempre presente no contexto dos desastres. É preciso, então, analisar de forma criteriosa os programas de assistência social adotados no estado gaúcho, sendo esse justamente o objetivo da próxima seção.



3 RESPOSTAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS-DESASTRE NO RIO GRANDE DO SUL

Embora seja pouco provável que algum governante venha a público admitir a sua culpa, não se pode esquecer que as medidas de prevenção fracassaram no caso do Rio Grande do Sul. Ademais, os principais emissores de gases de efeito estufa, como os países desenvolvidos, também possuem sua parcela de responsabilidade (Carpentieri; Reis, 2024). As mudanças climáticas representam, sem dúvidas, um desafio disruptivo, que testa toda a estrutura política da nossa sociedade (Fisher; Scotford; Barritt, 2017). Mesmo assim, a Política Nacional de Defesa Civil determina, em seu Art. 5º, inc. I, que um dos objetivos é “reduzir os riscos de desastres” (Brasil, 2012). No descumprimento dessa meta, pode-se salientar o Art. 5º, inc. II, que menciona o objetivo de “prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres” (Brasil, 2012). Nessa esteira, esta seção busca apresentar as ações adotadas pelo governo federal e estadual na assistência às populações atingidas, com foco nas medidas adotadas na área da assistência social.

Logo após o início do desastre no Rio Grande do Sul, o governo federal criou a campanha “Brasil Unido pelo Rio Grande do Sul”, com a adoção de um conjunto amplo e diversos de ações¹. O Presidente Lula fez diversas visitas ao estado gaúcho, demonstrando, desde o início, o apoio do governo federal (Maia, 2024). É interessante perceber como as mudanças climáticas sempre estiveram associadas ao desastre no Rio Grande do Sul pelo discurso dos governantes da administração federal, como o próprio Presidente Lula, ao afirmar o seguinte: “[...] o que aconteceu no Rio Grande do Sul é um aviso para todos nós, seres humanos: a Terra está cobrando. Não é só o Rio Grande do Sul, mas tem acontecido coisas estranhas em tudo quanto é lugar do país e do mundo” (Grandi, 2024). Por outro lado, o discurso do governo atual se contrapõe diretamente ao discurso do Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), na gestão anterior, que além de ser um negacionista climático, promoveu uma verdadeira “agenda da morte” na política ambiental, climática e indígena (Ferrante; Fearnside, 2019). Assim, em um outro contexto político, as respostas do governo federal

¹ Cf. Ações federais no Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/acoes-federais-no-rs/ultimas-noticias>.



poderiam ser completamente diferentes e até mesmo fundamentadas em negacionismo.

Não faz parte das pretensões deste artigo uma apresentação detalhada de todas as ações adotadas pelo governo federal. No entanto, pode-se mencionar pelo menos os seguintes exemplos: destinação, por meio de recursos do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), de R\$ 28,47 milhões para 95 municípios que solicitaram recursos para estruturar e manter alojamentos provisórios, beneficiando cerca de 153,36 mil pessoas acolhidas nesses locais (Brasil, 2024c); a destinação de R\$ 1,4 bilhão de reais, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para a reconstrução de edificações públicas, como hospitais, creches, escolas, afetadas pelas enchentes (Brasil, 2024d); a criação de um programa emergencial do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) de Apoio Financeiro para os trabalhadores formais, entre eles estagiários, aprendizes, domésticos, bem como pescadores artesanais, em que a União efetuou o pagamento de um salário mínimo durante dois meses (julho e agosto), em contrapartida, a empresa deveria manter os empregos por quatro meses (Brasil, 2024e); o Ministério do Trabalho e Emprego e a Caixa Econômica também possibilitaram o Saque-Calamidade para os empregados que tinham depósito do FGTS em conta, sendo possível a retirada de até R\$ 6.220 por conta vinculada, de modo que o governo federal repassou cerca de R\$ 1,4 bilhões de reais nessa modalidade (Brasil, 2024f); o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), em parceria, destinaram 40 kits com medicamentos veterinários para atender cerca de 8,8 mil animais vítimas das enchentes (Brasil, 2024g); dentre outras. O governo estadual e os governos municipais também se mobilizaram em ações, assim como movimentos sociais (Faermann, 2024) e até mesmo os cidadãos de vários lugares do país, que puderam fazer doações em dinheiro ou então doações de itens de vestuário ou de higiene, inclusive pelos Correios (Brasil, 2024h).

Por todas essas ações, mostra-se que o Estado do Rio Grande do Sul vivenciou uma experiência de ampla colaboração entre os entes federativos e a sociedade em geral, com o objetivo de aliviar os dramas da população humana e animal afetadas pelas enchentes. Contudo, em um cenário de desastre, é crucial, para a elaboração de uma política pública eficaz, o atendimento da população mais vulnerável. Nesse sentido, nota-se, por meio de algumas ações do governo federal, como o pagamento



de dois salários mínimos para os empregados e a disponibilidade de depósito do FGTS por causa do Saque Calamidade, um prestígio, ou melhor, uma diferenciação entre o cidadão que tinha algum emprego e o cidadão que não tinha nenhuma ocupação profissional antes das enchentes. Essa situação é um claro exemplo de “cidadania regulada”, que predominou na realidade brasileira antes da Constituição Federal de 1988, em que o “[...] conceito de cidadania [...] encontra-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação é definida por norma legal” (Santos, 1979, p. 103).

Assim, as políticas de respostas aos desastres precisam, necessariamente, passar por ações de assistência social. A Constituição da República preleciona, no seu Art. 203, que a “[...] assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]” (Brasil, 1988). E, além disso, menciona de forma expressa o objetivo a fim de possibilitar “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família [...]” (Brasil, 1988), que é o fundamento constitucional do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Margarites (2020, p. 167) explica a importância do atual texto constitucional para a assistência social, pois de “[...] maneira inédita, o Estado brasileiro comprometeu-se a garantir a proteção social a todos os seus cidadãos, independentemente de contribuição previdenciária. Nesse sentido, a assistência social cumpriria papel indispensável, abarcando todos aqueles que estivessem desamparados pelo mercado ou pelas demais iniciativas governamentais”.

A Lei nº 8.742/1993 regulamenta a assistência social no país, estabelecendo, já no seu Art. 1º, como “[...] direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (Brasil, 1993). A legislação detalha a previsão constitucional do BPC, reconhecendo-o, no Art. 20, como uma “[...] garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família” (Brasil, 1993). A comprovação de baixa renda é efetuada pela renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4



(um quarto) do salário mínimo, de acordo com o Art. 20, § 3º (Brasil, 1993). A lei, no seu Art. 22, aborda os “benefícios eventuais”, que são “[...] provisões suplementares e provisórias [...] prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública” (Brasil, 1993).

Em contexto de desastres, o BPC pode ser adiantado, de acordo com a Portaria MTP nº 389, de 23 de fevereiro de 2022, que determina, no seu Art. 4º, dois tipos de adiantamento: “para o primeiro dia útil do cronograma, a partir da competência subsequente à qual houve o reconhecimento da calamidade pública pelo Poder Executivo federal, o pagamento dos benefícios de prestação continuada previdenciária e assistencial, enquanto perdurar o estado de calamidade”; (inc. I) e “mediante opção do beneficiário, em havendo disponibilidade orçamentária, o valor correspondente a uma renda mensal do benefício devido, excetuados os casos de benefícios temporários” (inc II) (Brasil, 2022). Nesse sentido, o governo federal pode tanto adiantar a data do pagamento, quanto até mesmo pagar um benefício extra, mas que deverá ser ressarcido em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais fixas, de acordo com o Art. 4º, § 2º (Brasil, 2022).

Os benefícios eventuais em tempos de desastres, por sua vez, despertam um debate aprofundado e a sua aprovação ou a sua desconsideração consiste em uma decisão discricionária dos entes federativos. A política de assistência social não é exclusiva da União, muito pelo contrário, depende também da atuação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como deixa claro o Art. 8º da Lei nº 8.742 (Brasil, 1993). Por conta do desastre climático no Rio Grande do Sul, o governo federal criou o “Auxílio Reconstrução” e o governo estadual restabeleceu o programa “Volta por Cima”, criado em 2023, em menor escala, também para atender vítimas de enchentes.

Antes de abordar os auxílios assistenciais criados para atender a população afetada pelas enchentes, é importante retroceder alguns anos, para avaliar o processo de criação e de implementação do “Auxílio Emergencial”, instituído durante a pandemia da Covid-19. A criação desse auxílio encontrou resistência política, principalmente dos membros do Poder Executivo Federal, como o próprio Presidente Bolsonaro, que sugeriu inicialmente o pagamento de apenas R\$ 200,00 (duzentos reais), porém, com a excepcionalidade de uma crise mundial e nacional, e após pressão de grupos políticos de oposição, finalmente o “Auxílio Emergencial” se tornou



uma realidade, com o valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) (Martinez, 2021). A Lei nº 13.982/2020 criou o “Auxílio Emergencial” e determinou, no seu Art. 2º, as seguintes regras: pagamento de R\$ 600,00 (seiscentos reais) durante o período de 3 (três) meses e a exigência dos seguintes requisitos: maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes; não tenha emprego formal ativo; não seja titular de benefício previdenciário, assistencial ou seguro-desemprego; renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 (meio) salário mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos; que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e que exerça atividade na condição de microempreendedor individual (MEI), contribuinte individual e trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) (Brasil, 2020a).

Durante o início da pandemia global da Covid-19, cerca de 151 países criaram ou reforçaram políticas de mercado de trabalho e de assistência social, dentre as medidas adotadas, as de assistência social receberam maior destaque por meio de programas de transferência de renda (Gentilini *et al.*, 2020). Cada país adotou a sua política de assistência, de modo que há uma grande variedade de valores, do tempo de recebimento, e até mesmo do público atendido (Marins *et al.*, 2021). No Brasil, o “Auxílio Emergencial” passou por renovações, mudanças nos valores, meses na completa inércia, tudo isso no meio de uma pandemia. A Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, instituiu o “Auxílio Emergencial Residual”, de setembro até dezembro, no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) (Brasil, 2020b). Já a Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, instituiu o “Auxílio Emergencial 2021”, pago entre março e junho, no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta) para cada parcela (Brasil, 2021). No caso brasileiro, observou-se uma resistência do governo federal em manter um programa de assistência social contínuo, ao longo dos meses, e com o mesmo valor do início, quando, na verdade, os valores foram retrocedendo ao longo de cada atualização. Essa postura adotada pelo governo federal trouxe consequências negativas para a população, por exemplo, o ano de 2021 apresentou o pior índice de extrema pobreza na amostragem de 2012 até 2022, com 9% (nove por cento) da população se encontrando com uma renda mensal inferior a cerca de R\$ 200,00 (duzentos reais), sendo esse resultado causado pelo agravamento da



pandemia e pela decisão do governo de não renovar o “Auxílio Emergencial” de forma imediata (Souza, 2024).

Outros pontos falhos podem ser apontados nesta política de transferência de renda, como a falta de transparência sobre as aprovações, reprovações e análises dos cadastros; a demora excessiva para realizar as avaliações e a dificuldade para fazer com que o benefício chegasse até as famílias; dificuldades de acesso à internet; não existia um canal de atendimento e orientação por telefone, ou mesmo online; o auxílio foi implementado sem a articulação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; não houve uma busca ativa, em nível local, das pessoas mais vulneráveis (Marins *et al.*, 2021). As fraudes de beneficiários também foram uma constante da política (Marins *et al.*, 2021). Durante os anos de 2020 e 2021, infelizmente, as panelas vazias e os ossos de boi passaram a figurar no espaço público como símbolos de denúncia e de protesto, além de representar o sinal mais cruel da fome e da pobreza em um cenário de pandemia (De Sordi, 2023).

Nesse sentido, a criação de um auxílio de assistência social, por meio de transferência de renda, tornou-se em um grande aprendizado político durante a pandemia. É preciso reconhecer as falhas desse programa, e até mesmo o posicionamento do governo federal, para compreender as limitações do “Auxílio Emergencial”, embora tenha sido, de fato, uma proposta necessária. Logo após o abalo causado pelas enchentes, o governo federal, com uma nova administração, anunciou a criação do “Auxílio Reconstrução”, que consiste em uma parcela única de R\$ 5.100,00 (cinco mil e cem reais) pago às famílias desalojadas ou desabrigadas nos Municípios afetados pelas enchentes no Rio Grande do Sul (Brasil, 2024i). É interessante perceber no Art. 1º, § 1º, da Medida Provisória de criação do auxílio, que o objetivo consistiu em “[...] enfrentar a calamidade pública e as suas consequências sociais e econômicas decorrentes de eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul [...]” (Brasil, 2024i). A União estruturou um auxílio dependente dos Municípios, já que as informações sobre as famílias habilitadas a receber o benefício deveriam ser repassadas pelas autoridades municipais, assim, como os Municípios foram decretando estado de calamidade pública ou de emergência com o tempo, o “Auxílio Reconstrução” contou ainda com novas prorrogações (Brasil, 2024j; Brasil, 2024k).

O programa “Volta por Cima”, do governo estadual, por sua vez, foi criado em 2023, a fim de atender a população afetada por enchentes no ano anterior ao maior



desastre da história do Estado, assim, em 2024, o governo retornou com o auxílio, com o pagamento de uma parcela única de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), para as famílias vulneráveis que tenham ficado desabrigados ou desalojadas em razão de eventos meteorológicos ocorridos entre 1º de janeiro e 31 de maio (Rio Grande do Sul, 2024). O recebimento dos benefícios de assistência social da União e do Estado são compatíveis, com isso, uma mesma família poderia receber tanto o “Auxílio Reconstrução” quanto o “Volta por Cima” (Brasil, 2024I).

Todos esses auxílios formam um pano de fundo para a atuação da assistência social em tempos de calamidade pública, como ações possíveis no pós-desastre. Santos explica que a assistência social tem uma atuação ampla nesses casos, incluindo: a) a preparação, ou pré-impacto, refere-se à atuação direta junto a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social; b) a ruptura/emergência, ocorre durante o impacto, trata-se da responsabilização pelo acolhimento dos afetados, por sua inserção nos abrigos, da gestão do abrigo, do gerenciamento e da distribuição de benefícios, entre outras ações; e c) a recuperação, ou pós-impacto, relaciona-se à garantia dos meios de manutenção dos afetados nos abrigos ou do retorno às moradias que ainda estiverem em condições de habitabilidade, acompanha o encaminhamento às moradias populares, defende a participação da população no processo decisório sobre a reconstrução das cidades, orienta sobre o acesso aos benefícios contínuos, entre outras (Santos, 2012).

4 AUXÍLIOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE CALAMIDADE PÚBLICA COMO UM DEVER FUNDAMENTAL CLIMÁTICO

A partir dessa experiência de programas de assistência social para atender a população afetada pelo desastre climático no Rio Grande do Sul em 2024, abre-se uma janela política e jurídica para discutir a importância dessas medidas no gerenciamento de desastres no Brasil. Apesar das ações de adaptação e de resiliência serem essenciais para o Estado brasileiro, além do cumprimento das metas de mitigação, compreender quais os direitos e os deveres em um contexto de calamidade pública consiste em uma tarefa fundamental para a política climática.



Nesse sentido, a assistência social, aplicada em um contexto de desastres e de mudanças climáticas, é uma nova agenda que merece ser discutida e aprofundada.

Contudo, registra-se a ausência de investimentos em medidas de prevenção de desastres (Damacena *et al.*, 2023), de modo que a Defesa Civil é basicamente relegada a um segundo plano pelo poder público e, como consequência, há um saldo significativo de danos, inclusive de perda de vidas humanas. É justamente esse Estado que se vê (basicamente obrigado) a aliviar o sofrimento da população por meio da concessão de auxílios assistenciais. Nesse sentido, é importante salientar, novamente, a influência do neoliberalismo, diminuindo os espaços de atuação do Estado em nome da austeridade fiscal (Harvey, 2011). A crise de legalidade do Estado, então, está instaurada (Ferrajoli, 2009), pois em vez de medidas de prevenção e de precaução de desastres climáticos, a população sobrevivente a um episódio de tragédia pode receber, em um cenário otimista, um auxílio financeiro, que, sem dúvidas, não será suficiente nem para a “reconstrução” de suas vidas e nem para dar uma “volta por cima”.

Dessa forma, os auxílios de assistência social em tempos de calamidade pública, embora sejam considerados como “benefícios eventuais” (Brasil, 1993), devem ser interpretados, em um contexto de emergência climática e de aumento em quantidade e em intensidade dos desastres, como benefícios vinculantes, de modo que o poder público deve, obrigatoriamente, conceder esses auxílios como resposta aos desastres. Além disso, os valores de transferência de renda devem ser justos e proporcionais aos danos sofridos. Não podem ser valores aleatórios, decididos pelas autoridades, sem qualquer diálogo com as populações afetadas. A operacionalização do pagamento dos auxílios também deve ser flexibilizada.

Essa é uma discussão relevante e necessária, capaz de preencher uma lacuna na política de respostas aos desastres. Por outro lado, não se trata de um debate vago. É imperioso fazer uma leitura de direitos humanos e de direitos fundamentais. Quando um desastre atinge determinada sociedade, diversos direitos são violados, como o direito à vida, o direito à saúde, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, dentre vários outros. Com o agravamento das mudanças climáticas, uma parcela da literatura defende a existência de um direito fundamental climático (Sarlet; Fensterseifer, 2022; Silva; Bedoni; Sampaio, 2023).



Nessa esteira, a concessão de auxílios assistenciais de transferência de renda, após um desastre, deve ser encarada como um dever fundamental climático, o que indica a necessidade da constituição de um fundo específico para esses eventos. Essa é uma interpretação lógica de um mundo em turbulência, em que as crises se convergem, e que as ações de prevenção não estão sendo satisfatórias e nunca serão capazes de evitar os desastres, já que a própria política climática global reconhece uma alteração (negociada entre os países) do sistema climático. Com isso, entende-se que no âmbito de proteção de um direito fundamental climático há um dever fundamental do poder público de estabelecer, logo após o início de um desastre, programas de assistência social de transferência de renda, de modo a possibilitar que a população afetada se recupere, o mais breve possível, dos danos sofridos. Certamente que a criação desse dever fundamental não resolve todos os problemas, mas preenche uma lacuna política e jurídica muito importante para o futuro.

5 CONCLUSÕES

O Estado do Rio Grande do Sul vivenciou, em 2024, um desastre climático sem precedentes em sua história. Para responder a essa tragédia, tanto o poder público quanto a sociedade em geral se mobilizaram, apresentando um conjunto amplo e diversos de medidas. Este artigo se concentrou nas ações de assistência social adotadas pelo governo federal e pelo governo estadual. A União estabeleceu o “Auxílio Reconstrução”, no valor de R\$ 5.100,00 (cinco mil e cem reais) e o Estado restituiu o “Volta por Cima”, com o pagamento da quantia de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) para as famílias afetadas, ambos os benefícios de parcela única, mas com a possibilidade de cumulação.

O estudo demonstrou que as enchentes que atingiram o estado gaúcho não são fruto de um “desastre natural”, muito pelo contrário, cada vez mais será necessário apontar as relações das mudanças climáticas com o aumento em quantidade e em intensidade de desastres. Desse modo, o que aconteceu, na prática, foi a prova da falha na prevenção de desastres e, de forma geral, no gerenciamento dos riscos. Além disso, as cidades brasileiras ainda estão distantes de desenvolverem uma capacidade adaptativa e, com isso, se tornarem resilientes. Para agravar toda essa situação,



vivemos em tempos de turbulência, uma vez que as crises se convergem, assim, as enchentes provocaram maiores danos para a população vulnerável.

Além disso, a pesquisa apresenta que o ordenamento jurídico brasileiro já contempla uma proteção de assistência social em tempos de calamidade, porém, restou exposta uma lacuna a respeito dos benefícios eventuais, que, em tempos de emergência climática, devem ser interpretados como um dever fundamental. Com isso, o poder público deve prestar, de forma obrigatória, os benefícios de transferência de renda, a fim de amparar a população afetada pelos desastres climáticos. Essa interpretação pode ser considerada inovadora, na medida que afasta a discricionariedade dessas medidas, e passa a encará-las como uma obrigação do poder público, que deve se preocupar não apenas em garantir o auxílio, mas também no valor a ser transferido e na adoção de um procedimento simples e flexível. Tudo leva a crer que episódios vivenciados pelo Rio Grande do Sul não serão mais excepcionais. Portanto, é preciso abrir uma nova agenda de pesquisa e de atuação que aproxime as áreas de assistência social, desastres e mudanças climáticas.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, D. P. Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 109-135, 2019. Disponível em: www.scielo.br/j/nec/a/WrvHr9cvMKnq4xXXRkf6HTD/?lang=pt&format=html. Acesso em: 8 dez. 2024.

BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BEDONI, M. **Direito ambiental e direito climático**: intersecções entre meio ambiente e sistema climático no ordenamento jurídico brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 dez. 2024.

BRASIL. **Marina Silva sobre Rio Grande do Sul**: “É como se estivéssemos vivendo uma situação de guerra”. Gov.br, 12 jun. 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/06/marina-silva-sobre-rio->



[grande-do-sul-e-como-se-estivessemos-vivendo-uma-situacao-de-guerra.](#) Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. **Brazil's NDC: National Determination to contribute and transform.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2024b. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/2024-11/Brazil_Second%20Nationally%20Determined%20Contribution%20%28NDC%29_November2024.pdf. Acesso em: 7 dec. 2024.

BRASIL. **Repasse do MDS para acolhimento em abrigos no Rio Grande do Sul alcança R\$ 28,47 milhões.** Gov.br, 19 jun. 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/repasse-do-mds-para-acolhimento-em-abrigos-no-rio-grande-do-sul-alcanca-r-28-47-milhoes>. Acesso em: 8 dez. 2024.

BRASIL. **Ministro da Casa Civil afirma que Governo Federal abrirá seleção extra do Novo PAC para o Rio Grande do Sul.** Gov.br, 14 maio 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2024/maio/ministro-da-casa-civil-afirma-que-governo-federal-abrira-selecao-extra-do-novo-pac-para-o-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 8 dez. 2024.

BRASIL. **Empresas gaúchas já podem aderir ao programa emergencial de Apoio Financeiro a trabalhadores de municípios em situação de calamidade no RS.** Gov.br, 20 jun. 2024e. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Junho/empresas-gauchas-ja-podem-aderir-ao-programa-emergencial-de-apoio-financeiro-a-trabalhadores-de-municipios-em-situacao-de-calamidade-no-rs>. Acesso em: 8 dez. 2024.

BRASIL. **Saque Calamidade já repassou R\$ 1,4 bi para os trabalhadores do RS.** Gov.br, 4 jun. 2024f. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Junho/saque-calamidade-ja-repassou-r-1-4-bi-para-os-trabalhadores-do-rs>. Acesso em: 8 dez. 2024.

BRASIL. **MMA envia kits para atendimento a 8,8 mil animais vítimas da enchente no RS.** Gov.br, 19 jun. 2024g. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/mma-envia-kits-para-atendimento-a-8-mil-animais-no-rs>. Acesso em: 8 dez. 2024.

BRASIL. **Correios recebem doações em todas as agências do país.** Gov.br, 14 maio 2024h. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/05/rs-correios-recebem-doacoes-em-todas-as-agencias-do-pais-veja-o-que-levar>. Acesso em: 8 dez. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.219, de 15 de maio de 2024.** Institui Apoio Financeiro destinado às famílias desalojadas ou desabrigadas nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul com estado de calamidade pública ou situação de emergência reconhecida pelo Poder Executivo federal. Brasília: Presidência da República, 2024i. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2023-2026/2024/Mpv/mpv1219.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.



BRASIL. **Medida Provisória nº 1.228, de 6 de junho de 2024.** Institui Apoio Financeiro destinado às famílias desalojadas ou desabrigadas nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul com estado de calamidade pública ou situação de emergência reconhecida pelo Poder Executivo federal. Brasília: Presidência da República, 2024j. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.228-de-6-de-junho-de-2024-564259829>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.250, de 6 de agosto de 2024.** Institui Apoio Financeiro destinado às famílias desalojadas ou desabrigadas nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul com estado de calamidade pública ou situação de emergência reconhecida pelo Poder Executivo federal. Brasília: Presidência da República, 2024k. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.250-de-6-de-agosto-de-2024-576815067>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. **Auxílio Reconstrução: tire todas as dívidas.** Agência Gov, 23 maio 2024l. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202405/auxilio-reconstrucao-tire-todas-as-suas-duvidas>. Acesso em: 11 dez. 2024.

BRASIL. **Federative Republic of Brazil Nationally Determined Contribution (NDC) to the Paris Agreement under the UNFCCC.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2023. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-11/Brazil%20First%20NDC%202023%20adjustment.pdf>. Acesso em: 7 dec. 2024.

BRASIL. **Portaria MTP nº 389, de 23 de fevereiro de 2022.** Cria o Comitê Gestor de Medidas de Amparo a Trabalhadores e Beneficiários do INSS nos Municípios em Situação de Calamidade Pública e estabelece medidas a serem adotadas para amparo aos trabalhadores e beneficiários do INSS atingidos, em casos de calamidade pública reconhecida por ato do Poder Executivo federal. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mtp-n-389-de-23-de-fevereiro-de-2022-382394194>. Acesso em: 8 dez. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021.** Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1039.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.** [...] estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020a. Brasília: Presidência da República, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13982.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020.** Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020b. Brasília:



Presidência da República, 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017**. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC [...]. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 21 nov. 2024.

BRÊDA, J. P. L. F.; PAIVA, R. C. D.; SIQUEIRA, V. A.; COLLISCHONN, W. Assessing climate change impact on flood discharge in South America and the influence of its main drivers. **Journal of Hydrology**, v. 619, p. 1-13, 2023. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0022169423002263>. Acesso em: 1 dec. 2024.

CARPENTIERI, I. M.; REIS, C. A face oculta da mudança climática: colonialismo e deslocamento ambiental no desastre do Rio Grande do Sul. **Estudios Avanzados**, Santiago, n. 40, p. 123-148, 2024. Disponível em: <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/view/6826/26005154>. Acesso em: 22 nov. 2024.

CARVALHO, D. W. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

CIPLET, D.; ROBERTS, T. Climate change and the transition to neoliberal environmental governance. **Global Environmental Change**, v. 46, p. 148-156, 2017. Disponível em: <https://cssn.org/wp-content/uploads/2020/12/1-s2.0-S0959378016306252-main.pdf>. Acesso em: 8 dec. 2024.

DAMACENA, F. D. L.; COSTA, R. E.; FONSECA, F.; MARCHEZINI, V. Desastres socionaturais e política fiscal: uma análise crítica do orçamento federal voltado à Defesa Civil no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 13, n. 3, p. 178-201, 2023. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/8557/pdf>. Acesso em: 14 dez. 2024.

DE SORDI, D. Empobrecimento, fome e pandemia: o Auxílio Emergencial, o fim do Programa Bolsa Família e o Auxílio Brasil, 2019-2022. **História, Ciências, Saúde**,



Manguinhos, v. 30, p. 1-20, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/Zz97SwmZnfrqSz4GSG6Q6Rx/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 28 nov. 2024.

FAERMANN, P. Como ajudar o RS: uma lista confiável de movimentos da sociedade civil. **GGN**, 9 maio 2024. Disponível em: <https://jornalggm.com.br/movimentos-sociais/como-ajudar-rs-uma-lista-confiavel-doar-sociedade-civil/>. Acesso em: 8 dez. 2024.

FANKHAUSER, S. *et al.* The meaning of net zero and how to get in right. **Nature Climate Change**, v. 12, p. 15-21, jan. 2022. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41558-021-01245-w>. Acesso em: 7 dec. 2024.

FARBER, D. Disaster law and emerging issues in Brazil. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo, v. 4, n. 1, p. 2-15, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://revistas.unisinus.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2012.41.01/932>. Acesso em: 24 nov. 2024.

FARIAS, T.; BEDONI, M.; MAIA, F. J. F. Cidades brasileiras no contexto da emergência climática e a necessidade de superar a lógica do neoliberalismo pela governança policêntrica. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 20, p. 1-18, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/vd/a/8VQLqgzSVyxS6K4Vk3D5Ccp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 8 dez. 2024.

FERRAJOLI, L. Direitos fundamentais. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Belo Horizonte, v. 1, n. 7, p. 1-27, jan./dez. 2009. Disponível em: <https://ojs.editoraforum.com.br/rihj/index.php/rihj/article/view/455/109>. Acesso em: 11 dez. 2024.

FERRANTE, L.; FEARNside, P. M. Brazil's new president and ruralists threaten Amazonia's environment, traditional peoples and the global climate. **Environmental Conservation, Cambridge**, v. 46, p. 261-263, 2019. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/F5C1E42BF9F6E6BDDDB957B87601FC4F7/S0376892919000213a.pdf/brazils-new-president-and-ruralists-threaten-amazonias-environment-traditional-peoples-and-the-global-climate.pdf>. Acesso em: 8 dec. 2024.

FISHER, E.; SCOTFORD, E.; BARRITT, E. The legally disruptive nature of climate change. **Modern Law Review**, v. 80, n. 2, p. 173-201, 2017. Disponível em: https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/files/56051050/Climate_Change_and_Legal_Disruption_Final_Submission_Version_accepted_MLR_220716.pdf. Acesso em: 8 dec. 2024.

GENTILINI, U. *et al.* **Social protection and jobs responses to Covid-19: a real-time review of country measures**. Washington: World Bank, 2020.

GRANDI, G. Lula diz que enchentes no RS são preço cobrado pelo planeta por mudanças climáticas. **Gazeta do Povo**, 8 maio 2024. Disponível em:



<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/lula-enchentes-rs-preco-cobrado-planeta-mudancas-climaticas/>. Acesso em: 8 dez. 2024.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Censo do Estado do Rio Grande do Sul**. Gov.br, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama>. Acesso em: 6 dez. 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE [IPCC]. **Summary for Policymakers**: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf. Acesso em: 7 dec. 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE [IPCC]. **Summary for Policymakers**: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf. Acesso em: 8 dec. 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE [IPCC]. **Summary for Policymakers**: Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels [...] . Cambridge: Cambridge University Press, 2018. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2022/06/SPM_version_report_LR.pdf. Acesso em: 8 dec. 2024.

LENTON, T. M. et al. Climate tipping points: too risky to bet against. **Nature**, v. 575, p. 592-595, 2019. Disponível em: https://eplanning.blm.gov/public_projects/nepa/109410/20017600/250023584/Lenton_2019m_Tipping_points--too_risky_to_bet_against.pdf. Acesso em: 8 dec. 2024.

LÖWY, M. **O que é ecossocialismo?**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

MAIA, G. Lula retorna ao RS pela terceira vez em duas semanas para fazer anúncios. **Veja**, 15 maio 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/lula-retorna-ao-rio-grande-do-sul-pela-terceira-vez-em-duas-semanas>. Acesso em: 8 dez. 2024.

MARINS, M. T. et al. Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 36, n. 2, p. 669-692, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/xJ7mwmlL7hGx9dPDtthGYM3m/>. Acesso em: 28 nov. 2024.

MARGARITES, G. C. **A Constituição da assistência social como um campo de política pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020.



MARTINEZ, W. N. **Comentários às Leis do Auxílio Emergencial**: estudo prático sobre o coronavoucher. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2021.

PEREIRA, R. H. M. *et al.* **Uma estimativa da população atingida pelas enchentes do Rio Grande do Sul em 2024**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14337>. Acesso em: 24 nov. 2024.

PIKETTY, T. **Natureza, cultura e desigualdades**: uma perspectiva comparativa e histórica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Recursos do governo do Estado para o programa Volta por Cima chegam a R\$ 100 milhões**. Rs.gov.br, 25 maio 2024. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/recursos-do-governo-do-estado-para-o-programa-volta-por-cima-chegam-a-r-100-milhoes>. Acesso em: 20 nov. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Defesa Civil atualiza balanço das enchentes no RS**. Rs.gov.br, 20 ago. 2024. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-20-8>. Acesso em: 1 dez. 2024.

RODRIGUES, N. T. D.; PILLAR, M. M.; BORGES, A. F. A tragédia no Rio Grande do Sul e as vítimas invisíveis. **Contemporary Journal**, v. 4, n. 8, p. 1-23, 2024. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/5479>. Acesso em: 6 dez. 2024.

RUHL, J. B. Guia de princípios gerais da resiliência e capacidade adaptativa nos sistemas legais: com ênfase na adaptação às mudanças climáticas. In: AYALA, P. A. (Org.). **O direito das mudanças climáticas**: normatividade e princípios para a justiça ecológica no direito nacional e internacional. Curitiba: CRV, 2020, p. 47-76.

SANTOS, R. Gestão de desastres e política de assistência social. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 32-40, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802012000100004/22133>. Acesso em: 24 nov. 2024.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. Direitos fundamentais e deveres de proteção climática na Constituição brasileira de 1988. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 108, p. 1-21, out./dez. 2022. Disponível em: <https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2023/03/I-artigo-completo.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2024.

SCHLOSBERG, D. Turbulence, converging crises, and environmental justice. In: DAUVERGNE, P.; SHIPTON, L. (Eds.). **Global environmental politics in a Turbulent Era**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023.

SILVA, J. I. A. O.; BEDONI, M.; SAMPAIO, R. Constitucionalismo global em tempos de mudanças climáticas e o reconhecimento de um direito fundamental climático no



ordenamento constitucional brasileiro. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 70, p. 88-108, abr./jun. 2023. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/17920>. Acesso em: 14 dez. 2024.

SOUZA, P. H. G. F. **Agenda 2030**: avaliação do progresso das principais metas globais para o Brasil: ODS 1: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, 2024. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14124/1/Agenda_2030_ODS_1_Acabar_com_a_pobreza_em_todas_suas_formas.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE [UNFCCC]. **First Global Stocktake**. United Nations, 2023. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17_adv.pdf. Acesso em: 7 dec. 2024.

VOIGT, C. The Paris Agreement: what is the standard of conduct for parties?. **Questions of International Law**, v. 26, p. 17-28, 2016. Disponível em: http://www.qil-gdi.org/wp-content/uploads/2016/03/03_COP21_VOIGT_FIN-2.pdf. Acesso em: 7 dec. 2024.

WOLLMANN, C. A. Enchentes no Rio Grande do Sul do Século XXI. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 79-91, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/qNRL9Qf7wSZFscBdvdBnzhS/>. Acesso em: 24 nov. 2024.

ZAHAR, A. Collective obligation and individual ambition in the Paris Agreement. **Transnational Environmental Law**, v. 9, n. 1, p. 165-188, 2020a. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/transnationalenvironmental-law/article/abs/collective-obligation-and-individualambition-in-the-paris-agreement/94674D4FC0A0359695F01A8569D5A66C>. Acesso em: 7 dec. 2024.

ZAHAR, A. Climate law, environmental law, and the schism ahead. In: TECHERA, E. J.; LINDLEY, J.; SCOTT, K. N.; TELESETSKY, A. (Eds.). **Routledge handbook of international environmental law**. 2. ed. London: Routledge, 2020b.

ZUFFO, A. C. *et al.* **Nota Técnica ProfÁgua UFRGS**. Porto Alegre: Instituto de Pesquisas Hidráulicas, 2024. p. 1-4. Disponível em: <https://www.confear.org.br/midias/uploads-imce/Nota-Tecnica-ProfAgua-UFRGS-1.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2024.

