

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL**

**EDITH MARIA BARBOSA RAMOS**

**JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA**

**CARLOS FREDERICO ZIMMERMANN NETO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente**: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais, segurança e previdência social[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edith Maria Barbosa Ramos, José Ricardo Caetano Costa, Carlos Frederico Zimmermann Neto – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-294-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Segurança e previdência social. XXXII

Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL**

---

### **Apresentação**

Tivemos a apresentação de 22 artigos em nosso GT de DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL I, ocorrido no XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO – SP.

Apresentamos uma sinopse dos artigos apresentados, cujos temas circundam nas diversas áreas dos direitos sociais e da segurança, cujas reflexões e análises críticas são fundamentais para a contribuição da academia nos temas trabalhados.

No artigo denominado APOSENTADORIA ESPECIAL DO VIGILANTE A PARTIR DA EC 103/2019: SUPRESSÃO CONSTITUCIONAL OU NORMA DE EFICÁCIA CONTIDA?, de Júlia Lira Fernandes , Gabriel Rabetti Garcia Maia , Paulo Campanha Santana, os(as) autores(as) examinam os impactos da Emenda Constitucional (EC) nº 103 /2019 sobre o direito à aposentadoria especial dos vigilantes, categoria exposta a risco à integridade física, apontando a problemática central: verificar se, a partir da EC nº 103/2019 houve efetiva supressão desse direito ou mera limitação de sua eficácia até futura regulamentação por lei.

No artigo denominado APOSENTADORIA RURAL E A PROVA DA ATIVIDADE: ENTRE A PROTEÇÃO SOCIAL E A BUREOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO BENEFÍCIO, de Lucas Baffi e Anna Vitoria Da Rocha Monteiro, o(as) autores(as) investigam a aposentadoria rural no Brasil, revelando uma tensão estrutural entre a função protetiva assegurada constitucionalmente e a excessiva burocratização na comprovação da atividade laborativa. Apontam que a exigência de documentos formais, muitas vezes inexistentes no contexto da economia familiar, limita a efetividade do direito e reforça desigualdades históricas entre campo e cidade.

No artigo denominado AS AÇÕES AFIRMATIVAS COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL NO ENSINO SUPERIOR: O CASO DAS COTAS DA UEA/AM, de Roselma Coelho Santana , Verônica Maria Félix Da Silva e Bruno Gomes Pires, o(as) autores (as) investigam as ações afirmativas como instrumento de inclusão social, especialmente por meio da reserva de vagas para grupos historicamente marginalizados no ensino superior. A

proposta central é compreender como essas políticas públicas contribuem para a promoção da justiça distributiva, corrigindo desigualdades estruturais e ampliando o acesso à educação de qualidade.

No artigo denominado **BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC): EFETIVIDADE, RIGIDEZ NORMATIVA E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**, de Milleny Lindolfo Ribeiro , Marcos Vinícius de Jesus Miotto e Gustavo Antonio Nelson Baldan, o(as) autores(as) estudam o Benefício de Prestação Continuada (BPC), problematizando a rigidez dos critérios de elegibilidade exigidos para a sua concessão, especialmente a limitação da renda familiar per capita a  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo, investigando sua compatibilidade com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial.

No artigo denominado **CONEXÕES PERDIDAS: FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL, CONCURSO DE PROGNÓSTICOS E O SILENCIO NAS REFORMAS**, de Viviane Freitas Perdigao Lima , Antonia Gisele Andrade De Carvalho e Clara Rodrigues de Brito, o(as) autores(as) analisam o concurso de prognósticos como mecanismo pouco explorado de financiamento da Seguridade Social no Brasil, evidenciando a disparidade entre a previsão constitucional (art. 195, III, CF/88) e sua aplicação prática. Apontam que, apesar de loterias e jogos regulamentados integrarem formalmente as fontes de financiamento desde 1988, sua contribuição permanece restrita, revelando uma lacuna significativa na sustentabilidade do sistema. A relevância do tema aumenta diante das reformas previdenciárias (EC nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005 e nº 103/2019) que sob a justificativa do déficit, restringiram direitos sem ampliar o uso dessas receitas.

No artigo denominado **CUIDADOS PALIATIVOS COMO DIREITO NO BRASIL: MAPEAMENTO E ANÁLISE NORMATIVA DAS LEGISLAÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS**, de Kaicky Taiatella Rodrigues e Mariana Moron Saes Braga, o(as) autores(as) constatam que os cuidados paliativos asseguram qualidade de vida a pacientes com doenças graves, proporcionando alívio da dor e suporte físico, emocional e social. No Brasil, sua regulamentação avança, mas persistem desafios na implementação, tendo as autoras mapeado e analisado os instrumentos normativos vigentes no país, considerando as esferas federal e estadual.

No artigo denominado **DIREITOS EM RISCO? A DISPUTA ENTRE PREVIDÊNCIA, DESASTRES E JUSTIÇA ESTRUTURAL**, de Alice Simoes Zaneti, a autora constata que o rompimento da barragem de Fundão, em 2015, Caso Rio Doce, representa a materialização de um litígio estrutural vinculado à lógica permissiva da indústria mineradora no Brasil.

Busca analisar a omissão previdenciária nos instrumentos de reparação celebrados após o desastre, especialmente o TTAC e o Acordo de Repactuação do Rio Doce.

No artigo denominado **INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DESIGUALDADE SOCIAL NA SEGURIDADE SOCIAL: O RISCO DO ALGORITMO COMO VETOR EXCLUIDENTE**, de Francisco Sobrinho De Sousa , Raul Lopes De Araujo Neto ,e Teresa Raquel Gomes dos Santos Galvão, o(as) autores(as) analisam os impactos da aplicação da inteligência artificial (IA) no sistema de seguridade social brasileiro, com enfoque nos riscos de ampliação das desigualdades sociais decorrentes da exclusão digital e da ausência de regulamentação específica. A partir de uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, investigam se os algoritmos utilizados em decisões automatizadas respeitam os princípios constitucionais do bem-estar social e da justiça distributiva.

No artigo denominado **O COMPARTILHAMENTO DO BENEFÍCIO DE PENSÃO POR MORTE NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA E AS NOVAS MODALIDADES DE INSTITUIÇÃO FAMILIAR**, de Teresa Raquel Gomes dos Santos Galvão , Francisco Sobrinho De Sousa e Raul Lopes De Araujo Neto, o(as) autores(as) estudam a o rateio do benefício de pensão por morte no regime geral de previdência no contexto da sociedade brasileira pós revolução industrial diante das novas modalidades de instituição familiar que outrora era concebida apenas entre homem e mulher unidos pelo casamento. Concluem que as teses fixadas não afastam, por completo, a possibilidade do rateio da pensão por morte em casos de uniões poliamorosas, levando-se em conta o viés cultural e diante de princípios como dignidade humana, afetividade e busca da felicidade.

No artigo denominado **O DIREITO AO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DAS TRABALHADORAS INVISÍVEIS: DESAFIOS NO RECONHECIMENTO DO TRABALHO DE CUIDADO NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO**, de Karini Luana Santos Pavelquesi e Jhoanna D'Arc Araujo Moreira, o(as) autores(as) analisam o sistema previdenciário brasileiro sob a ótica das trabalhadoras do cuidado não remunerado, destacando as desigualdades de gênero e classe que permeiam o acesso à seguridade social. A partir da leitura crítica da legislação e de estudos sobre a divisão sexual do trabalho, propõem pesquisar de que maneira o sistema previdenciário abarca essas trabalhadoras e quais as possíveis soluções para que estas estejam seguradas pela Previdência Social, analisando se a condição de segurada facultativa garante a devida proteção previdenciária a essas mulheres que dedicam sua vida ao cuidado gratuito de familiares e pessoas dependentes.

No artigo denominado **O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO ADEQUADAS E O PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE**, de Cláudia Maria da Costa Gonçalves e Danielle Christine Barros Nogueira, as autoras analisam a concepção do direito à alimentação e nutrição adequadas considerando a sustentabilidade como elemento indispensável para a sua efetividade. Através da sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu e tendo como métodos de pesquisa o bibliográfico e documental, fazem um breve histórico do direito humano à alimentação e nutrição adequadas, suas acepções, múltiplas dimensões, previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro, em especial a integração deste direito humano no constitucionalismo brasileiro.

No artigo denominado **O GÊNERO NAS APOSENTADORIAS PROGRAMÁVEIS DO RGPS: CRITÉRIOS E REQUISITOS PARA O DIREITO DAS PESSOAS NÃO BINÁRIAS**, de Helena Maria Zanetti de Azeredo Orselli , Feliciano Alcides Dias e Priscilla Montalvao Outerelo, o(as) autores(as) analisam o direito à aposentadoria programável do RGPS às pessoas não binárias diante das decisões do STF, na ADI nº 4275-DF, em que se garantiu o direito à autodesignação de gênero às pessoas transgêneros e a sua alteração no registro civil, sem obrigatoriedade de cirurgia de redesignação sexual, de laudos médicos ou de autorização judicial, e do STJ, no REsp nº 2.135.967-SP, em que se reconheceu juridicamente a existência do gênero não binário ou neutro e também a possibilidade de alteração do assento de nascimento, considerando ainda a lacuna normativa quanto ao direito ao benefício das pessoas que não se reconhecem como dos gêneros masculino ou feminino.

No artigo denominado **PLANEJAMENTO URBANO E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS: A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E A REGULAÇÃO DE SHOPPING CENTERS**, de Clara Rodrigues de Brito , Viviane Freitas Perdigao Lima e Vitor Hugo Souza Moraes, o(as) autores(as) analisam a função social do planejamento urbano na implantação de shopping centers, destacando sua relevância para a efetivação dos direitos sociais e para a construção do direito à cidade como dimensão essencial da cidadania. Partem do pressuposto de que o ordenamento jurídico brasileiro reconhece a cidade como um direito fundamental (art. 182 da Constituição Federal e Estatuto da Cidade), cuja realização depende de instrumentos de regulação urbanística capazes de compatibilizar interesses privados e coletivos.

No artigo denominado **POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E AGRICULTURA FAMILIAR EM MATO GROSSO: IMPACTOS E DESAFIOS SOB A ÓTICA DO DIREITO ECONÔMICO**, de Phábio Rocha Da Silva , Guilherme Santos Pereira e Wanderson Moura De Castro Freitas, o(as) autores(as) analisam a Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), apontando que esta representa um marco na convergência de

políticas públicas, unindo a garantia do direito humano à alimentação adequada e a promoção do desenvolvimento econômico local. Analisam, igualmente, os impactos e desafios da implementação do PNAE em Mato Grosso, um estado de dimensões continentais e com forte vocação agrícola, sob a perspectiva do Direito Econômico.

No artigo denominado **POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM APOIO ÀS COMUNIDADES PESQUEIRAS TRADICIONAIS APÓS AS INUNDAÇÕES DE MAIO DE 2024**, de José Ricardo Caetano Costa e Desiree Marquetotti Costa, o(as) autores (as) analisam, criticamente a atuação do Estado brasileiro diante das enchentes que devastaram o Rio Grande do Sul em maio de 2024, com foco no programa Auxílio Reconstrução. A justificativa da pesquisa reside na constatação de que, embora a medida tenha se apresentado como resposta emergencial, revelou falhas normativas e operacionais que aprofundaram desigualdades históricas, especialmente ao excluir comunidades pesqueiras tradicionais do Estuário da Laguna dos Patos (Rio Grande do Sul).

No artigo denominado **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A LIBERDADE CONCRETA: ESTRATÉGIAS DE FOMENTO E MANUTENÇÃO DO TRABALHO FEMININO NO CONTEXTO DA FEMINIZAÇÃO DA POBREZA**, de Adhara Salomão Martins , Fabiola Elidia Gomes Vital e Guilherme De Sousa Cadorim, o(as) autores(as) investigam a intrínseca relação entre a vulnerabilidade da mulher, a pobreza e suas implicações no mercado de trabalho brasileiro, buscando responder: como a pobreza acentua a vulnerabilidade feminina e a coloca em posição de inferioridade, inclusive laboral, e qual a importância de políticas públicas para o fomento e manutenção dos postos de trabalho da mulher. Analisam a “feminização da pobreza”, um fenômeno que impacta diretamente a autonomia e dignidade de milhões de mulheres no Brasil, e na necessidade de propor soluções eficazes para as desigualdades estruturais.

No artigo denominado **PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA AOS POVOS INDÍGENAS NA AMÉRICA DO SUL COMO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA**, de Océlio de Jesus Carneiro de Moraes e Rose Melry Maceio De Freitas Abreu, o(as) autores(as) indagam acerca da proteção previdenciária dos trabalhadores indígenas em países da América do Sul, com enfoque no Argentina, Brasil, Chile, Peru, Equador e Uruguai. A pesquisa objetiva apresentar ideias que possam contribuir com a política previdenciária brasileira voltada à inclusão da pessoa indígena.

No artigo denominado **PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO MENOR SOB GUARDA NA LEI N° 15.108/2025: INVISIBILIDADE HISTÓRICA E REGULAMENTAÇÃO TARDIA**, de Luciano Vieira carvalho e Denise Rodrigues Martins Forti, o(as) autores(as) examinam

examina a trajetória normativa e jurisprudencial acerca do reconhecimento do menor sob guarda judicial como dependente previdenciário, com especial atenção à recente promulgação da Lei nº 15.108/2025.

## **SALÁRIO-MATERNIDADE: PERCURSO HISTÓRICO, ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL E APONTAMENTOS PARA JULGAMENTOS NA PERSPECTIVA DE GÊNERO**

Jeaneth Nunes Stefaniak , Alexandre Almeida Rocha , Liara Jaqueline Fonseca Rocha

---

### **Resumo:**

O objetivo do presente artigo é analisar o alcance da proteção constitucional e legal à maternidade a partir do percurso histórico da regulamentação infraconstitucional com apontamentos acerca das orientações que têm sido adotadas nas decisões do STF quanto ao salário-maternidade e do TRF4 quanto a concessão do benefício à segurada especial. O objetivo do trabalho é verificar se o estabelecimento de prazo de carência para a trabalhadora rural enquanto segurada especial em período imediatamente anterior ao parto é constitucional e se as decisões têm considerado a perspectiva de gênero com norte para orientar a interpretação dos Tribunais, em especial, do TRF4. Para alcançar este objetivo, desenvolveu-se uma pesquisa de natureza bibliográfica com utilização do método dedutivo, sendo que a abordagem se fez a partir de um breve excuso histórico sobre a legislação e a referência a decisões do STF sobre a matéria, com o fim de apontar que as decisões do TRF4 têm se baseado numa leitura estritamente formal, desconsiderando, as questões ordem material, em especial, a análise sob a ótica da perspectiva de gênero. Como resultado da pesquisa proposta aponta-se a existência de inconstitucionalidade material quanto à exigência de carência de forma imediata ao período de 10/12 meses que antecede ao parto ou ao requerimento do benefício de salário-maternidade, assim como, pela omissão nas decisões da discussão de gênero.

No artigo denominado **SUBORDINAÇÃO ALGORÍTMICA E PREVIDÊNCIA SOCIAL: O DESAFIO CONSTITUCIONAL DO TRABALHO DIGITAL NA ERA DAS PLATAFORMAS**, de Mateus Rodarte de Carvalho e Leandro Velloso E Silva, o(as) autores (as) constatam que a economia digital transformou de forma estrutural a organização do trabalho, substituindo relações presenciais por interações mediadas por algoritmos e plataformas digitais. O fenômeno da subordinação algorítmica emerge como uma nova forma

de dependência econômica e tecnológica, em que sistemas automatizados gerenciam, avaliam e remuneram o trabalhador, substituindo o poder diretivo humano por um controle digital invisível. Essa dinâmica desafia os modelos tradicionais de proteção social e evidencia a insuficiência do atual sistema previdenciário, ainda baseado na lógica do emprego formal.

No artigo denominado **UBERIZAÇÃO E PROTEÇÃO SOCIAL DO TRABALHO: IMPACTOS DA LEI 13.640/18 NA INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS MOTORISTAS DE APLICATIVOS**, de Leandro Briese dos Santos e Valéria Ribas Do Nascimento, o(as) autores(as) apontam que a Previdência Social consiste no conjunto de estratégias de amparo econômico dos indivíduos frente às contingências que comprometem a capacidade para o trabalho. Contudo, o surgimento das formas de disposição da força de trabalho pelas plataformas digitais favoreceu a supressão das garantias de proteção social dos trabalhadores do ramo de transporte de passageiros. Ainda que a Lei 13.640/18 preveja a filiação obrigatória desses profissionais como contribuintes individuais da Previdência Social, evidências apontam para o baixo índice de participação no sistema.

No artigo denominado **UMA ANÁLISE INTERSECCIONAL DA EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL DAS CRIANÇAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA EM FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA**, de Gustavo de Souza Assis e Fernanda Teixeira Saches Procopio, o(as) autores(as) constatam que o direito à educação, previsto na Constituição Federal, tem como finalidade propiciar o pleno desenvolvimento da pessoa e deve ser garantido a todos, de modo indiscriminado, inclusivo e equânime. No entanto, diante de um contexto social plural e desigual, formado a partir de marcadores de identidade como classe social e deficiência, o presente trabalho tem como objetivo analisar se o fator socioeconômico pode interferir no acesso à educação das crianças com o transtorno do espectro autista.

Tenham todos(as) uma ótima leitura e proveito dos artigos produzidos, aprovados e apresentados, com desejo de um ótimo ano de 2026 igualmente produtivo e pautado pela solidariedade e justiça social.

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM APOIO ÀS COMUNIDADES PESQUEIRAS TRADICIONAIS APÓS AS INUNDAÇÕES DE MAIO DE 2024**

## **PUBLIC SOCIAL ASSISTANCE POLICIES IN SUPPORTING TRADITIONAL FISHING COMMUNITIES RESULTING FROM THE FLOOD OF MAY 2024**

**José Ricardo Caetano Costa  
Desiree Marquetotti Costa**

### **Resumo**

Este artigo analisa criticamente a atuação do Estado brasileiro diante das enchentes que devastaram o Rio Grande do Sul em maio de 2024, com foco no programa Auxílio Reconstrução. A justificativa da pesquisa reside na constatação de que, embora a medida tenha se apresentado como resposta emergencial, revelou falhas normativas e operacionais que aprofundaram desigualdades históricas, especialmente ao excluir comunidades pesqueiras tradicionais do Estuário da Laguna dos Patos. O estudo adota o método dedutivo, partindo de premissas constitucionais – dignidade da pessoa humana, solidariedade e universalidade dos direitos sociais – para confrontar tais fundamentos com a prática administrativa. A análise fundamenta-se em documentos legislativos, e no acompanhamento do projeto de extensão Atendendo ao Povo das Águas (FADIR/FURG), em diálogo com teorias críticas da justiça ambiental. O objetivo geral é examinar a compatibilidade entre políticas emergenciais de assistência social e os princípios constitucionais em contextos de calamidade. Como objetivos específicos, busca-se: avaliar a estrutura normativa e burocrática do Auxílio Reconstrução; identificar impactos de sua implementação sobre populações vulneráveis; discutir o papel da sociedade civil e da universidade na mitigação das falhas estatais; e propor alternativas para políticas públicas mais inclusivas e sensíveis às desigualdades socioambientais.

**Palavras-chave:** Assistência social, Auxílio reconstrução, Justiça ambiental, Comunidades tradicionais, Enchentes 2024

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article critically analyzes the role of the Brazilian State in the face of the floods that devastated Rio Grande do Sul in May 2024, with a focus on the Auxílio Reconstrução (Reconstruction Aid) program. The justification for the research lies in the observation that, although the measure was presented as an emergency response, it revealed normative and operational shortcomings that deepened historical inequalities, particularly by excluding traditional fishing communities from the Patos Lagoon Estuary. The choice of the inductive method is justified by the need to verify, based on general normative premises—such as the universality of social rights and the State's duty of protection—whether administrative practice is consistent with the ethical and legal foundations that legitimize public action in

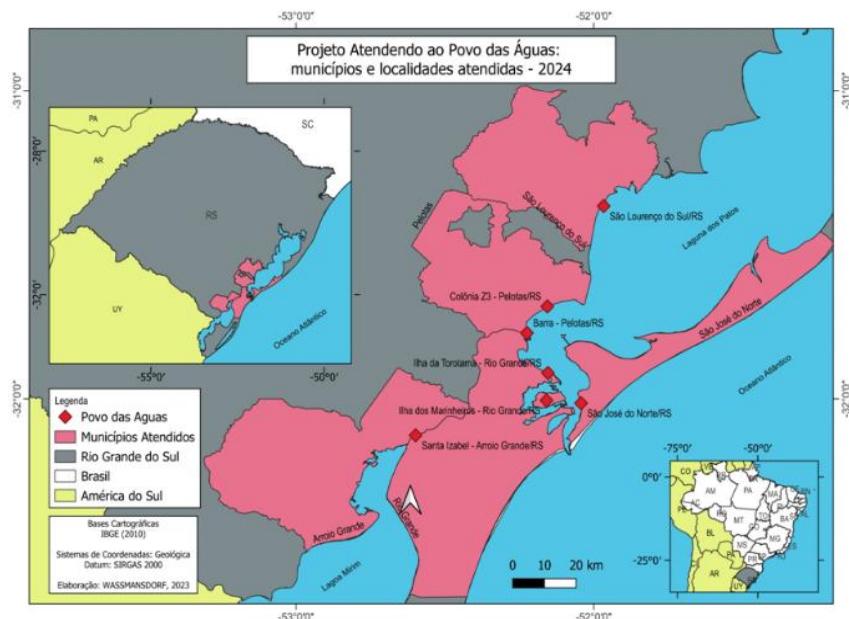
contexts of calamity. The analysis is based on legislative documents, monitoring of the extension project Atendendo ao Povo das Águas (Serving the People of the Waters) at FADIR /FURG, and dialogue with critical theories of environmental justice. The general objective is to examine the compatibility between emergency social assistance policies and constitutional principles in contexts of calamity. The specific objectives are to: evaluate the normative and bureaucratic structure of the Auxílio Reconstrução; identify the impacts of its implementation on vulnerable populations; discuss the role of civil society and the university in mitigating State failures; and propose alternatives for more inclusive public policies that are sensitive to socio-environmental inequalities.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Social assistance, Reconstruction aid, Environmental justice, Traditional communities, 2024 floods

## 1. INTRODUÇÃO

As enchentes que devastaram o estado do Rio Grande do Sul em maio de 2024 configuraram não apenas um desastre natural, mas também uma crise de gestão pública, justiça socioambiental e direitos fundamentais. A tragédia, que afetou milhares de pessoas, expôs fragilidades históricas na capacidade do Estado de responder de forma equitativa a situações de calamidade, principalmente em relação aos grupos socialmente vulneráveis. Entre os mais afetados estavam as comunidades pesqueiras tradicionais do Estuário da Laguna dos Patos, regiões com pouca visibilidade política e histórica exclusão das políticas públicas de proteção.

**Figura 1:** Municípios atendidos pelo Projeto de Extensão Atendendo ao Povo das Águas



Fonte: Costa, 2024, p. 76.

O Projeto de extensão “Atendendo ao Povo das Águas” (FADIR/FURG), começou em junho de 2024 devido à assavaladura enchente que assolou quase todo o território do Rio Grande do Sul. As ações foram realizadas em conjunto com a Caixa Econômica Federal, o Banco do Estado do Rio Grande do Sul, o Instituto Nacional do Seguro Social, a Instituição de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social do RS, o Centro de Referência da Assistência Social, as Colônias e Sindicatos de Pesca Artesanal, o Comitê de Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida de Rio Grande e o Cartório & CRVA da Quinta (Costa, Mattos, 2025). Nas sete “saídas de água”, assim por nós denominadas, foram atendidas 853 pessoas e ajuizados 474 processos judiciais, como demonstra a tabela a seguir:

**Tabela 1:** Saídas de água do Projeto de Extensão Atendendo ao Povo das Águas

Saídas de água – 1 <sup>a</sup> fase	Data	Nº de pessoas atendidas	Nº de processos ajuizados
Ilha dos Marinheiros, Rio Grande/RS	27/06/2024	71	15
Colônia Z3, Pelotas/RS	05/07/2024	303	173
Santa Izabel, Arroio Grande/RS	12/07/2024	150	130
São Lourenço do Sul/RS	19/07/2024	42	13
São José do Norte/RS	26/07/2024	32	19
Barra de Pelotas/RS	02/08/2024	40	30
Ilha da Torotama, Rio Grande/RS	09/08/2024	215	94
<b>Total</b>		853	474

Fonte: Costa; Mattos, 2025;

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, consagra como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados. Esses direitos constituem o núcleo do que se convencionou chamar de “mínimo existencial” – um patamar básico de dignidade humana que o Estado não pode ignorar, especialmente em contextos emergenciais.

No entanto, a resposta estatal, através da Medida Provisória nº 1.219/24 que instituiu o “Auxílio Reconstrução”, benefício no valor de R\$ 5.100,00, destinado às vítimas da histórica enchente ocorrida no Rio Grande do Sul em maio de 2024, revelou uma série de falhas operacionais, normativas e éticas. A proibição de acúmulo do benefício com o seguro-defeso, por exemplo, excluiu de forma automática uma categoria profissional inteira – os pescadores artesanais – da política emergencial. Essa exclusão evidencia a ausência de sensibilidade interseccional e territorial na formulação da medida provisória, além de refletir um padrão estrutural de invisibilidade dos sujeitos das margens.

Adicionalmente, o desenho burocrático do programa exigia cadastro em plataformas digitais, comprovação de residência e outros requisitos administrativos difíceis de serem cumpridos por famílias que perderam documentos, conexão à internet ou mesmo acesso geográfico às cidades. O projeto “Atendendo ao Povo das Águas”, da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), relatou que centenas de famílias das ilhas da região não conseguiram acessar os auxílios porque estavam literalmente isoladas pela enchente (COSTA, 2025). Essa condição reforça o que ACSELRAD; MELLO; BEZERRA (2009) chamam de “injustiça ambiental sistêmica”, quando políticas públicas são concebidas sem considerar as assimetrias territoriais e os fatores socioambientais de exclusão.

A literatura sobre justiça ambiental oferece o aporte teórico necessário para compreender essas distorções. ACSELRAD; MELLO; BEZERRA (2009) afirmam em síntese, que a degradação ambiental tende a recair sobre grupos étnicos, raciais ou de classe que estão à margem do poder decisório, sendo alvo de uma distribuição desigual dos riscos e da proteção ambiental. Assim, mesmo em contextos sem intenção discriminatória explícita, os impactos negativos se acumulam sempre sobre os mesmos grupos sociais.

Este trabalho se insere, portanto, na perspectiva crítica do Direito, utilizando o método dedutivo para investigar a seguinte hipótese: o Estado brasileiro, embora formalmente vinculado aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da solidariedade, implementa políticas emergenciais que perpetuam desigualdades históricas, ao não incorporar os princípios da justiça ambiental e do combate ao racismo ambiental.

A investigação parte do arcabouço normativo constitucional e das teorias críticas da justiça ambiental para analisar a estrutura, execução e impactos do Auxílio Reconstrução. A escolha do método dedutivo justifica-se pela necessidade de verificar, a partir de premissas normativas gerais – como a universalidade dos direitos sociais e o dever estatal de proteção – se a prática administrativa condiz com os fundamentos éticos e jurídicos que legitimam a atuação pública em contextos de calamidade.

Ao longo do artigo, discutiremos como a ausência de um olhar inclusivo e interseccional no desenho das políticas públicas resultou na exclusão de sujeitos historicamente marginalizados.

## **2. A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DEVER DO ESTADO EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE**

A assistência social é uma política pública de proteção social não contributiva, integrante do tripé da segurança social, que deve ser prestada a quem dela necessitar, sem exigência de qualquer contribuição prévia. No ordenamento jurídico brasileiro, ela é prevista no artigo 203 da Constituição Federal e regulamentada pela Lei nº 8.742/1993 (LOAS), constituindo-se como um direito de cidadania e um dever do Estado.

Nas situações de normalidade, sua missão é oferecer proteção às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade econômica ou social. Em contextos de calamidade pública, como no caso das enchentes que devastaram o Rio Grande do Sul em 2024, sua atuação torna-se imprescindível, estratégica e estruturante. Isso porque desastres naturais amplificam as

desigualdades existentes, criando padrões de vulnerabilidade que exigem uma resposta estatal imediata, integrada e sensível à diversidade dos sujeitos afetados.

A Constituição de 1988 estabelece que o Estado deve promover o bem de todos e erradicar a pobreza como objetivos fundamentais da República. Nesse sentido, a assistência social consiste em uma política de proteção integral à vida, à dignidade e à cidadania, especialmente voltada aos segmentos historicamente excluídos do acesso aos direitos sociais. Quando um desastre ocorre, essa função se intensifica, pois as pessoas atingidas não apenas perdem bens materiais, mas também vínculos sociais, referências territoriais e estabilidade emocional.

A omissão do Estado em prover assistência rápida e abrangente às vítimas de desastres configura violação de direitos fundamentais, em especial da dignidade da pessoa humana, do direito à moradia, ao mínimo existencial e à igualdade. O atendimento tardio ou insuficiente pode agravar a calamidade, perpetuando a miséria e comprometendo o processo de recuperação comunitária. Como afirmam COSTA e LOUREIRO (2020, p. 45), “os sem direitos não são invisíveis por natureza, mas tornam-se vítimas de um sistema que insiste em não reconhecê-los como sujeitos de dignidade”.

Em diversos territórios atingidos pelas enchentes, foram as comunidades locais, movimentos sociais, universidades e entidades religiosas que garantiram os primeiros atendimentos, resgates e acolhimentos. A atuação de projetos como o Atendendo ao Povo das Águas exemplifica o papel fundamental da sociedade civil organizada na mitigação de riscos e na garantia de direitos (COSTA; MATTOS, 2025). Esse protagonismo, no entanto, não pode servir como substituto da ação estatal. Ele deve ser reconhecido, valorizado e integrado às políticas públicas por meio de convênios, termos de cooperação e apoio técnico-financeiro.

A assistência social em contextos de calamidade deve ir além da resposta emergencial. É necessário pensar em estratégias de médio e longo prazo, voltadas à reconstrução do tecido social, à recuperação da autonomia das famílias e à superação das condições de vulnerabilidade agravadas. Isso inclui fortalecer o acompanhamento familiar e a vigilância socioassistencial, estimular o acesso a políticas de moradia, trabalho e renda, promover programas de apoio psicossocial, especialmente para mulheres, crianças e idosos afetados, e garantir espaços coletivos de memória e elaboração do trauma vivido.

Trata-se de reconhecer que a tragédia não termina com a vazão das águas. O processo de reconstrução é também um processo de reconexão comunitária, de reterritorialização simbólica e de reafirmação de direitos.

### **3. O AUXÍLIO RECONSTRUÇÃO E SUAS LIMITAÇÕES ESTRUTURAIS**

O Auxílio Reconstrução foi instituído pela Medida Provisória n. 1.219/2024, com o objetivo de repassar o valor de R\$ 5.100,00 em parcela única às famílias afetadas pelas enchentes no Rio Grande do Sul. Sua finalidade, em tese, era garantir meios mínimos de sobrevivência e iniciar o processo de reconstrução das moradias e bens perdidos. Contudo, desde sua formulação até sua execução, a política mostrou-se restritiva, burocrática e desconectada da realidade vivida pelas populações mais afetadas.

Um dos principais entraves estruturais do programa foi o critério de exclusão de famílias que recebiam benefícios como o seguro-defeso, benefício este fundamental para comunidades pesqueiras artesanais, como as do Estuário da Laguna dos Patos. Essa medida gerou um paradoxo jurídico e social: aqueles que mais dependiam de auxílios estatais foram justamente os excluídos da política emergencial. De acordo com COSTA (2025, p. 14): “Condicionar à concessão dos dois auxílios de apoio ao não recebimento do seguro-defeso é simplesmente excluir todos(as) pescadores(as) do Estuário da Lagoa dos Patos, justamente a parte mais atingida e vulnerável, como é notório e sabido.”

A exclusão das comunidades pesqueiras é um sintoma da desarticulação entre políticas públicas setoriais, revelando uma lógica fragmentada e descoordenada entre os níveis de governo. Como aponta o projeto Atendendo ao Povo das Águas, essas comunidades foram duplamente penalizadas: primeiro, pelos danos diretos da enchente; segundo, pela omissão administrativa em adaptar os critérios de elegibilidade às especificidades socioculturais dos territórios tradicionais (COSTA; MATTOS, 2025). Segundo COSTA:

“Segundo ponto que destacamos, em relação às comunidades tradicionais que vivem da pesca, é o fato da confirmação dos dados no GOV.BR. Vejamos que para um cidadão mediano, que possuiu seu celular e domina minimamente estes recursos, talvez seja fácil o manejo dos dados neste sistema. Ocorre que estamos diante de outra realidade, em que boa parte dos(as) trabalhadores(as) da pesca não possuem sequer celular. E quanto possuem não detém o conhecimento informacional suficiente para o cadastro. Uma parcela significativa destes são analfabetos, sob o ponto de vista formal.” (COSTA, 2025, p. 27)

Essa realidade desvela a deficiência do Estado em agir de forma responsável em contextos de desastres, onde deveria predominar a proteção integral e célere. A morosidade na liberação dos recursos e a exigência de prévio cadastramento no CadÚnico – sistema que muitas

famílias sequer conheciam ou ao qual não tinham acesso – também dificultaram a operacionalização do auxílio.

Ademais, a ausência de políticas preventivas agrava o problema estrutural. Em vez de um modelo que antecipa riscos climáticos e protege comunidades em situação de risco, o Estado tem atuado reativamente, com ações paliativas que reforçam a lógica da emergência permanente. Essa abordagem desconsidera o caráter cíclico das enchentes no Sul do Brasil, ignorando evidências científicas sobre as mudanças climáticas e os eventos extremos que vêm se tornando cada vez mais frequentes (ACSELRAD, 2010).

Do ponto de vista da justiça ambiental, tais falhas não são neutras. Elas refletem uma lógica institucional que privilegia quem já possui acesso a estruturas formais e desconsidera os sujeitos à margem do sistema estatal. Como destaca ACSELRAD (2010, p. 108), a noção de justiça ambiental “exprime um movimento de ressignificação da questão ambiental, resultante da apropriação singular da temática do meio ambiente por dinâmicas sociopolíticas tradicionalmente envolvidas com a construção da justiça social”.

Nesse sentido, o Auxílio Reconstrução, ao adotar critérios genéricos e inflexíveis, reforçou desigualdades históricas. A crise vivenciada em 2024 deve ser compreendida não como uma tragédia isolada, mas como um espelho de um modelo de gestão pública que falha em articular proteção social e justiça ambiental, segundo COSTA; MATTOS, 2025:

“A obtenção do benefício de Apoio Financeiro exige o envio de informações, ao Governo Federal, pelo Poder Executivo Municipal das localidades afetadas pelo estado de calamidade pública. Além disso, é exigida autodeclaração por parte dos pretendentes ao benefício, a qual deverá apresentar documentação, de qualquer tipo, que comprove o endereço residencial da família. Consideramos que esse requisito de acesso ao Apoio Financeiro será de difícil cumprimento para muitas das famílias atingidas pelas enchentes, as quais, conforme amplamente noticiado, perderam todos seus pertences, inclusive documentos pessoais. Fato este que comprovaremos nas nossas sete saídas de água, na Primeira Fase de nosso Projeto Atendendo ao Povo das Águas.” (COSTA; MATTOS, 2025, p. 55)

Portanto, o Auxílio Reconstrução, embora formalmente previsto como uma política de emergência, fracassou em sua missão de garantir uma resposta eficaz, universal e justa. Ao priorizar critérios de exclusão e burocracia tecnocrática, a medida ignorou os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da erradicação da pobreza (COSTA; LOUREIRO, 2020; ACSELRAD, 2010).

A inexistência de uma política nacional estruturada para desastres climáticos, combinada com a negligência federativa, criou um vácuo de governança que foi preenchido, em parte, por iniciativas da sociedade civil e universidades, como o EMAJ/FURG. No entanto,

tais ações não têm poder normativo nem capacidade orçamentária para substituir o papel que é, por essência, do Estado.

#### **4. INJUSTIÇA AMBIENTAL E INVISIBILIDADE DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS**

A injustiça ambiental consiste na distribuição desigual dos riscos e danos ecológicos, afetando desproporcionalmente grupos historicamente marginalizados, como comunidades negras, indígenas, quilombolas e populações tradicionais. Trata-se de um conceito que vai além da mera degradação ambiental: ele explicita a forma como o poder político e econômico organiza os territórios e determina quem vive com segurança e quem é exposto ao risco. No contexto das enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul, essa injustiça manifestou-se de forma brutal nas comunidades pesqueiras e ribeirinhas, especialmente nas regiões do Estuário da Laguna dos Patos.

Como apontam os autores “Para designar esse fenômeno de imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais, tem sido consagrado o termo injustiça ambiental.” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 8). Essa injustiça ambiental é frequentemente invisibilizada pelas narrativas oficiais, que tratam a catástrofe como um mal homogêneo, sofrido por todos indistintamente, o que não é verdade como sustenta ACSERALD:

“Considerando que a injustiça social e a degradação ambiental têm a mesma raiz, haveria que se alterar o modo de distribuição – desigual – de poder sobre os recursos ambientais e retirar dos poderosos a capacidade de transferir os custos ambientais do desenvolvimento para os mais despossuídos. seu diagnóstico assinala que a desigual exposição aos riscos deve-se ao diferencial de mobilidade entre os grupos sociais: os mais ricos conseguiriam escapar aos riscos e os mais pobres circulariam no interior de um circuito de risco. donde a ação decorrente visando combater a desigualdade ambiental e dar igual proteção ambiental a todos os grupos sociais e étnicos.” (ACSERALD, 2010, p.109)

No caso das comunidades pesqueiras, as enchentes não apenas destruíram habitações e redes de subsistência, como também colocaram em xeque sua própria permanência nos territórios. Segundo relato de uma pescadora aos autores COSTA; MATTOS (2025):

“Alguns móveis a gente perdeu, porque assim, perigo não teve, como em lugares lá pra cima, que morreram pessoas, bichos, animais. Aqui não. Perigo não teve, porque a água veio devagarinho, a gente tava em casa, tanto é que a gente passou duas noites em casa, com a água na porta da casa, subindo devagarinho. Então as perdas a gente sempre tem, móveis guarda-roupa, cama, armário. Algumas coisas a gente tira né, porque já custa mais dinheiro pra comprar tudo, não tem como. Então algumas coisas a gente levantou em cima da banheira, minha geladeira mesmo, que era pequena, não era coisa muito pesada, a gente colocou quatro banheiros, uma em cima da outra, ficou uma altura. E as coisas nos galpões também, aparelho de pesca, a grande maioria ficou dentro d'água, porque não tem como tirar tudo. Mas eu acho que afeta muito não só

as perdas, mas o psicológico né, o psicológico da gente de ver a casa da gente entrando água, a gente tendo que sair, porque até então, enquanto a gente tava cuidando a água, não tinha ninguém chorando, porque mesmo com aquele desastre [...]” (COSTA; MATTOS; 2025, p. 273)

É necessário destacar ainda que, além da exclusão do presente, há um processo contínuo de silenciamento dessas populações no debate sobre políticas ambientais. Os espaços de decisão – como conselhos, fóruns e audiências públicas – raramente incluem representantes de comunidades ribeirinhas e pesqueiras. Isso contraria o princípio da participação social consagrado na Constituição de 1988, no Art. 204: "A seguridade social será organizada de forma descentralizada, com a participação da sociedade."

A invisibilidade das comunidades tradicionais não é apenas um problema de omissão, mas também um reflexo de como o Estado reconhece (ou ignora) determinadas formas de existência e saberes. Ao deixar de proteger esses grupos em situações de desastre, o poder público contribui para a desestruturação de suas identidades territoriais, práticas econômicas sustentáveis e relações sociais baseadas na solidariedade comunitária. Trata-se de uma forma de violência estrutural, que se perpetua não por meio da força, mas por meio da inação.

O acesso a políticas públicas de reconstrução, como o Auxílio Reconstrução e o programa Volta por Cima, foi severamente limitado pelas exigências burocráticas, pela ausência de canais efetivos de comunicação e pela negligência do Estado em reconhecer as especificidades culturais e econômicas desses grupos.

O trabalho “Atendendo ao Povo das Águas” (COSTA, 2025) é contundente ao relatar que milhares de famílias ficaram fora dos programas de assistência devido à exigência de inscrição no CadÚnico ou à proibição de acumular benefícios com o seguro-defeso. Além disso, as comunidades estavam isoladas, sem acesso à internet ou transporte, o que inviabilizou o cumprimento dos requisitos formais impostos pelo poder público.

Essa omissão não é técnica, mas sim política. A ausência de medidas específicas para essas comunidades perpetua a lógica do abandono institucional e reforça um modelo de desenvolvimento que considera invisíveis os modos de vida tradicionais.

Diante disso, a justiça ambiental impõe a necessidade de um novo paradigma de formulação de políticas públicas, capaz de considerar os marcadores sociais da diferença, as territorialidades específicas e as formas plurais de viver, trabalhar e resistir. Portanto, as enchentes de 2024 escancararam a ausência de justiça ambiental nas práticas estatais. A reconstrução das regiões atingidas não pode ocorrer sem a escuta e a valorização dos saberes locais, tampouco sem a garantia de acesso equitativo aos auxílios. Ignorar isso é continuar

reproduzindo um modelo de desenvolvimento excludente, baseado na lógica do silenciamento e da marginalização de quem vive das águas.

## **5. NECROPOLÍTICA E AS ENCHENTES DE 2024: A EXCLUSÃO DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS**

As enchentes que assolaram o Rio Grande do Sul em maio de 2024 configuraram um evento de proporções catastróficas, não apenas pelos danos ambientais e materiais, mas também pelas respostas insuficientes do Estado brasileiro. Segundo relato de uma pescadora O programa Auxílio Reconstrução, instituído pela Medida Provisória nº 1.219/24, previa o pagamento único de R\$ 5.100,00 às famílias atingidas. No entanto, a medida trouxe consigo restrições normativas que tiveram efeito discriminatório, sobretudo ao impedir o acúmulo do benefício com o seguro-defeso, indispensável para a sobrevivência de pescadores artesanais durante o período de proibição da pesca. Esse desenho normativo fez com que comunidades tradicionais, que já se encontravam em situação de extrema vulnerabilidade, fossem excluídas do amparo estatal em um momento de emergência.

O caráter excludente não se limitou à incompatibilidade com o seguro-defeso. A burocratização do acesso representou um obstáculo igualmente significativo. O cadastramento exigia acesso à internet e documentação pessoal, justamente itens destruídos ou perdidos pelas famílias ribeirinhas atingidas. O projeto de extensão Atendendo ao Povo das Águas, da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), registrou que, em sete “saídas de água”, foram atendidas 853 pessoas e ajuizados 474 processos judiciais para garantir direitos mínimos. Esses dados evidenciam que a exclusão não foi pontual, mas estrutural, atingindo diretamente comunidades das ilhas do Estuário da Laguna dos Patos, que ficaram fora do benefício emergencial.

Esse cenário remete ao conceito de necropolítica, elaborado por Achille Mbembe. Para o autor, “a expressão máxima da soberania reside, em grande medida, no poder e na capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer” (MBEMBE, 2016, p. 123). A decisão estatal de estruturar o Auxílio Reconstrução de forma a excluir pescadores artesanais equivale, portanto, a uma prática necropolítica: o Estado determina, em meio à catástrofe, quais vidas serão preservadas pela proteção institucional e quais serão condenadas ao abandono.

A necropolítica, como afirma Mbembe, não se limita a contextos de guerra ou colonização. Ela se manifesta em práticas administrativas que instrumentalizam a vida. O autor observa que certas formas de soberania têm como projeto central “a instrumentalização

generalizada da existência humana e a destruição material de corpos humanos e populações” (MBEMBE, 2016, p. 125). Nas enchentes de 2024, a exigência de acesso digital e documentos formais traduziu-se justamente nisso: a instrumentalização de vidas segundo critérios burocráticos que ignoram a realidade material das comunidades atingidas.

A análise dialoga também com a teoria da justiça ambiental desenvolvida por Henri Acselrad. Segundo ele, a justiça ambiental emerge da luta contra a distribuição desigual de riscos, já que “os socialmente mais desprovidos são expostos de forma desproporcional aos riscos das redes técnico-produtivas da riqueza” (ACSELRAD, 2010, p. 109). No caso do Rio Grande do Sul, os pescadores artesanais foram duplamente penalizados: sofreram perdas materiais imensuráveis com a enchente e foram excluídos do benefício emergencial que poderia minimizar os danos. Essa exclusão confirma a tese de Acselrad de que os custos ambientais recaem de forma sistemática sobre os grupos mais vulneráveis.

O Auxílio Reconstrução, ao invés de corrigir desigualdades, as reforçou. Como adverte ACSELRAD (2010, p. 113), a justiça ambiental exige que nenhum grupo social “suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, decisões de políticas ou da ausência delas”. Nas enchentes de 2024, a ausência de uma perspectiva inclusiva no desenho da política pública resultou justamente no oposto: as comunidades pesqueiras foram forçadas a arcar, sozinhas, com o peso da catástrofe e da omissão estatal.

É importante notar que a exclusão não ocorreu em abstrato. Relatórios de campo apontam que famílias inteiras permaneceram isoladas, sem condições de acessar documentos e cadastros, dependendo da solidariedade da sociedade civil. O projeto Atendendo ao Povo das Águas registrou casos em que o auxílio emergencial sequer era conhecido por parte da população ribeirinha, reforçando a distância entre o desenho normativo da política e sua efetividade prática. A atuação da universidade, sindicatos e organizações locais supriu parcialmente a ausência do Estado, mas também evidenciou a dimensão do abandono institucional.

Essa omissão estatal se conecta diretamente à leitura de Mbembe sobre a necropolítica. Para ele, o necropoder se revela na capacidade de criar “mundos da morte”, espaços nos quais populações inteiras vivem sob condições precárias de existência, expostas à morte lenta e silenciosa (MBEMBE, 2016, p. 128). No Brasil, as comunidades pesqueiras do estuário foram relegadas a esses mundos da morte, não pelo impacto inevitável da enchente, mas pela escolha política de excluí-las do amparo emergencial.

A articulação entre necropolítica e injustiça ambiental revela que a tragédia de 2024 não pode ser compreendida apenas como desastre natural. O que se observou foi a produção ativa de desigualdades pela política pública, que selecionou beneficiários segundo critérios burocráticos descolados da realidade social. O desastre natural converteu-se em desastre político, reforçando hierarquias históricas de exclusão e racialização.

O protagonismo da sociedade civil, embora louvável, não pode ser romantizado. Ele evidencia que a responsabilidade constitucional do Estado de garantir proteção social foi transferida a universidades e movimentos locais. Como já destacado, foram mais de 470 ações judiciais ajuizadas apenas no âmbito de um projeto de extensão, revelando a amplitude da exclusão. Essa sobrecarga da sociedade civil confirma o argumento de Mbembe de que o biopoder não se limita a administrar a vida, mas opera uma “divisão entre aqueles que devem viver e aqueles que podem morrer” (MBEMBE, 2016, p. 128). No contexto brasileiro, essa divisão materializou-se nas ilhas do estuário, onde pescadores artesanais foram relegados à morte social e econômica.

## **6. PROPOSTAS E BOAS PRÁTICAS PARA UMA POLÍTICA JUSTA E INCLUSIVA**

A tragédia socioambiental que atingiu o Rio Grande do Sul em 2024 revelou, com brutal nitidez, a incapacidade estrutural do Estado brasileiro em formular e executar políticas públicas emergenciais capazes de dialogar com as realidades complexas e desiguais do território nacional. As medidas adotadas, como o Auxílio Reconstrução, ainda se ancoram em uma lógica universalista abstrata, que desconsidera as desigualdades raciais, territoriais, socioeconômicas e culturais. O desafio agora é propor alternativas que estejam enraizadas nos princípios da justiça ambiental, da equidade interseccional e da participação democrática.

O primeiro passo para uma resposta mais justa a desastres socioambientais é a revisão da legislação e dos marcos regulatórios que regem os auxílios emergenciais. Políticas como o Auxílio Reconstrução devem prever critérios flexíveis e inclusivos, que permitam, por exemplo, o acúmulo com benefícios essenciais como o seguro-defeso. A exclusão automática de beneficiários com base em regras lineares ignora a realidade das populações que vivem da economia da pesca, da agricultura de subsistência ou da informalidade.

Além disso, é necessário instituir mecanismos de exceção fundamentados na vulnerabilidade social e territorial, assegurando o acesso ao benefício mesmo na ausência de documentos, comprovantes ou cadastros prévios. A simplificação dos processos e a possibilidade de cadastramento territorial coletivo, mediado por lideranças comunitárias,

sindicatos, colônias de pescadores ou universidades públicas, pode democratizar o acesso. Como afirmam ACSELRAD; MELLO; BEZERRA; (2009):

“Portanto, acredita-se que a injustiça ambiental cessará apenas com a contenção do livre-arbítrio dos agentes econômicos com maior poder de causar impactos ambientais, ou seja, pelo exercício mesmo da política, nos marcos de uma democratização permanente.”

O Cadastro Único, instrumento central da política de assistência social no Brasil, precisa ser reformulado para se tornar um instrumento dinâmico, descentralizado e territorializado. Para isso, é fundamental ampliar as ações de busca ativa, especialmente em territórios ribeirinhos, quilombolas, indígenas e periféricos.

Essas ações devem ser executadas com equipes multidisciplinares, compostas por agentes da assistência social, defensores públicos, lideranças locais e estudantes de universidades públicas. O trabalho realizado pelo projeto “Atendendo ao Povo das Águas”, da FURG, é um exemplo concreto de boa prática: ações coordenadas de campo, com uso de barcos, vans e apoio das comunidades, permitiram o atendimento de centenas de famílias excluídas da assistência formal (COSTA, 2025).

É indispensável reconhecer que informação e mobilidade são também direitos sociais. Muitas vezes, o não acesso ao auxílio decorre não da recusa, mas da impossibilidade prática de cumprir os requisitos formais.

Uma política pública justa e inclusiva só pode ser construída com a participação ativa das populações afetadas. É necessário criar conselhos de emergência locais, compostos por representantes das comunidades atingidas, para que participem da formulação, monitoramento e avaliação das políticas de reconstrução. Essa medida atende ao princípio da gestão democrática das cidades e dos territórios, previsto no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

Além disso, recomenda-se o fortalecimento de parcerias entre o Estado e universidades públicas, sindicatos e movimentos sociais, que possuem capilaridade territorial e capacidade de articulação. A experiência do EMAJ/FURG e do CIDIJUS demonstra que os espaços acadêmicos, quando comprometidos com a extensão crítica, podem preencher lacunas do Estado e contribuir para o acesso efetivo à justiça.

Finalmente, propomos que o princípio da justiça ambiental seja incorporado expressamente à formulação das políticas públicas, especialmente as de prevenção e resposta a

desastres. Isso implica considerar que diferentes grupos possuem diferentes graus de vulnerabilidade e, portanto, exigem diferentes formas de proteção e atenção.

Incorporar a justiça ambiental significa também reconhecer os direitos territoriais das populações tradicionais, garantir o direito à moradia segura, assegurar o acesso à água potável, ao saneamento básico e ao transporte. Trata-se de construir uma política ambiental não apenas reativa, mas também preventiva e transformadora, orientada pelos direitos humanos e pela equidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a examinar criticamente o papel do Estado na assistência às vítimas das enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul, com especial atenção às comunidades pesqueiras tradicionais do Estuário da Laguna dos Patos — territórios cuja invisibilidade histórica nas políticas públicas revela os limites da resposta estatal frente à desigualdade socioambiental. Partiu-se de uma hipótese fundada nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da solidariedade, a qual foi confirmada ao longo da pesquisa: a política emergencial, embora formalmente legítima, mostrou-se estruturalmente incapaz de alcançar as populações que mais necessitavam de proteção.

A investigação demonstrou que o Estado, ao aplicar critérios genéricos e inflexíveis, reafirmou padrões históricos de exclusão e reproduziu desigualdades territoriais, raciais e econômicas. No caso das comunidades pesqueiras, o Auxílio Reconstrução não apenas falhou em garantir amparo, como também institucionalizou uma exclusão ao impedir o acúmulo com o seguro-defeso — benefício essencial à subsistência de famílias cuja renda depende do ciclo natural das águas. O resultado foi a conversão da política de emergência em mecanismo de invisibilização social, aprofundando o ciclo de vulnerabilidade de quem vive da pesca artesanal.

Verificou-se ainda que os maiores obstáculos enfrentados pelas populações atingidas não decorreram apenas da falta de recursos financeiros, mas da ausência de mediação estatal, reconhecimento territorial e acesso à informação. Para pescadores e ribeirinhos que perderam documentos, embarcações e meios de comunicação, as exigências burocráticas — como o uso de plataformas digitais e cadastros online — tornaram-se barreiras intransponíveis. Assim, o desastre natural transformou-se em desastre administrativo, agravado pela rigidez institucional e pela ausência de políticas de escuta e participação social.

A leitura necropolítica permitiu compreender que essa omissão não é neutra: ao definir quais vidas merecem ser protegidas e quais podem ser sacrificadas pela lentidão ou pela inércia

burocrática, o Estado reafirma uma hierarquia histórica de valor entre os sujeitos. O abandono das comunidades tradicionais evidencia que, no contexto das enchentes de 2024, a morte social e econômica foi também uma escolha política. A negligência com a pesca artesanal e com os territórios das águas revela a naturalização da exclusão como forma de governo.

Neste sentido, o artigo apresentou propostas concretas para reconstruir um modelo de política pública orientado pela justiça ambiental e pela equidade territorial. A revisão dos critérios de elegibilidade, a valorização dos saberes locais, a ampliação da participação das colônias de pescadores e o fortalecimento de redes comunitárias de acesso à informação são caminhos indispensáveis para uma reconstrução que seja, de fato, cidadã e plural. A experiência do projeto *Atendendo ao Povo das Águas* demonstrou que políticas eficazes nascem da escuta ativa e da cooperação entre Estado, universidades e comunidades tradicionais.

Mais do que reparar perdas materiais, a reconstrução deve promover uma recomposição dos vínculos sociais e dos direitos coletivos. Isso exige uma mudança paradigmática na forma como o Estado concebe os desastres e as emergências: de políticas uniformes e centralizadas para políticas situadas, participativas e sensíveis às territorialidades específicas. É preciso compreender que viver das águas é também um modo de existir — e que proteger esse modo de vida é proteger a própria diversidade cultural e ambiental do país.

Por fim, reconhecer o sofrimento e a resistência das comunidades pesqueiras não é apenas um gesto de justiça histórica, mas uma exigência ética e constitucional. A tragédia de 2024 mostrou que o futuro da reconstrução no Sul do Brasil dependerá da capacidade do Estado de incluir, ouvir e reparar. A justiça social e ambiental começa quando as margens deixam de ser marginais e passam a ser o centro de formulação das políticas que pretendem reconstruir o que as águas levaram.

## Referências Bibliográficas

- ACSELRAD, Henri.** Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.
- ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves.** O que é Justiça Ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- BRASIL.** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL.** Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 maio 2025.

**BRASIL.** Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 maio 2025.

**COSTA, César Augusto; LOUREIRO, Carlos Frederico.** A questão ambiental a partir dos “sem direitos”: uma leitura em Enrique Dussel. [S.l.]: [s.n.], 2020.

**COSTA, J. R. C.** Projeto Atendendo ao Povo das Águas: municípios e localidades atendidas em 2024. In: COSTA, José Ricardo Caetano; BIRNFELD, Carlos André; QUEIROZ, Daniel (Orgs.). Núcleos de Práticas Jurídicas: Experiências & Reflexões. Pelotas: Editora Repensar, 2024.

**COSTA, J. R. C.; MATTOS, R. F.** Relato de experiência do Projeto de Extensão Atendendo ao Povo das Águas. In: FONTOURA, J. L.; COSTA, J. R. C.; SILVA, E. F. Vivências do Povo das Águas. Pelotas: Editora Repensar, 2025.

**MBEMBE, Achille.** Necropolítica. São Paulo: n-1 edições, 2016.