

DA EMERGÊNCIA À INSTITUCIONALIDADE: A GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL PÓS-ENCHENTES DE 2024

Rodrigo Job Magalhães¹

Alcione Almeida Alves²

Aline Muller Tones³

Palavras-chave: Governança da água; Recursos hídricos; Políticas públicas; Desenvolvimento regional; Reconstrução climática.

INTRODUÇÃO

As enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul em maio de 2024 constituem o maior desastre climático já registrado no Estado, afetando diretamente 471 dos 497 municípios gaúchos (Sul21, 2025). Em âmbito nacional, secas e inundações afetaram, respectivamente, mais de 10 e 11,9 milhões de pessoas em 2024, incluindo o desastre gaúcho (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, 2024). O evento expôs fragilidades estruturais na gestão dos recursos hídricos: I) monitoramento hidrometeorológico incipiente; II) desatualização do Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH), elaborado entre 2006 e 2014; e III) fragmentação institucional entre os níveis federal e estadual e os comitês de bacia hidrográfica (Rio Grande do Sul, 2022). Simultaneamente, deflagrou um ciclo inédito de reformas: a instituição do Plano Rio Grande (Rio Grande do Sul, 2024b; 2025), a criação do Fundo Rio Grande do Sul (Funrigs) e a proposta de uma Autoridade das Águas estadual (Rio Grande do Sul, 2026a; 2026b).

Este resumo expandido tem por objetivo analisar, à luz do referencial teórico das janelas de oportunidade política (Kingdon, 2003) e da governança policêntrica dos recursos comuns (Ostrom, 1990), em que medida a reconfiguração da governança hídrica gaúcha entre 2024 e 2026 pode operar como vetor e não apenas resposta emergencial de

¹Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP), Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo/RS. E-mail: rodrigo.magalhaes@estudante.uffs.edu.br

²Docente, Programa de Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP), Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo/RS, e-mail: aline.tones@uffs.edu.br

³Docente, Programa de Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP), Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo/RS, e-mail: alcione.almeida@uffs.edu.br

desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul. Trata-se de pesquisa em desenvolvimento no âmbito do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento, de abordagem qualitativa e natureza documental, que articula normas, relatórios técnicos e dados econômicos oficiais para propor, como contribuição original, o conceito analítico de resiliência hidroeinstitucional ao debate sobre recursos hídricos, políticas públicas, economia e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul, eixo central do IV EIPOS.

DESENVOLVIMENTO

O modelo dos múltiplos fluxos (*multiple streams framework*) de Kingdon (2003) explica mudanças institucionais abruptas pela convergência entre o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções disponíveis e o fluxo político, favorecida por eventos-foco (*focusing events*) de grande magnitude. A enchente de maio de 2024 configura evento-foco desse tipo: problema, soluções técnicas disponíveis e vontade política convergiram em uma janela de oportunidade que permitiu, em menos de dois anos, reestruturação institucional sem precedentes na gestão das águas gaúchas. A governança policêntrica de Ostrom (1990) oferece a lente para examinar a distribuição do poder decisório entre unidades de governo sobrepostas no caso gaúcho o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, o Departamento de Recursos Hídricos, as agências e os vinte e cinco comitês de bacia hidrográfica instalados e a Fepam, ao lado do novo aparato centralizado de reconstrução (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, 2025).

Metodologicamente, o estudo adota abordagem qualitativa, de natureza documental e exploratória, própria de pesquisa em andamento. O corpus, sistematizado no Quadro 1, reúne atos normativos, boletins técnicos, relatórios de conjuntura econômica e dados oficiais do Estado e da União. A análise segue três etapas: I) levantamento e sistematização das fontes primárias e secundárias publicadas entre 2022 e 2026; II) categorização do conteúdo segundo as dimensões teóricas de Kingdon (2003) fluxos do problema, da solução e da política e de Ostrom (1990) centralização *versus* policentrismo decisório; e III) triangulação dos dados normativos, técnicos e econômicos para examinar a hipótese de que a reconfiguração da governança hídrica pós-2024 constitui vetor de desenvolvimento regional na medida em que combine capacidade fiscal centralizada com densidade participativa descentralizada. Como limitação própria do estágio atual da

pesquisa, a análise ainda não incorpora dados primários (entrevistas) nem série temporal consolidada, etapas previstas para as próximas fases do estudo.

Quadro 1 – Corpus documental e função na triangulação metodológica

Categoria	Fontes	Função analítica
Atos normativos	Lei nº 16.134/2024 (RIO GRANDE DO SUL, 2024b)	Base jurídico-institucional do Plano Rio Grande
Boletins técnicos (Ipea)	Costa et al. (2024); Effgen et al. (2024)	Vulnerabilidade social e instrumentos financeiros de prevenção
Relatórios de conjuntura econômica	Fundação Getulio Vargas (2024); Banco do Nordeste do Brasil (2024)	Estimativas de impacto macroeconômico inicial
Dados oficiais do Estado e da União	Rio Grande do Sul (2024a; 2026a; 2026b); Brasil (2026); ANA (2024; 2025)	Execução orçamentária, monitoramento e resultados agregados
Referencial teórico	Kingdon (2003); Ostrom (1990)	Lentes analíticas: janela de oportunidade e policentrismo

Fonte: elaborado pelos autores (2026).

No plano normativo, a Lei estadual nº 16.134/2024 instituiu o Plano Rio Grande, cujo Conselho é presidido pelo vice-governador e assegura participação mínima de 50% de representantes da sociedade civil (Rio Grande do Sul, 2024b). Seu instrumento financeiro, o Funrigs, soma R\$ 14,5 bilhões e já aprovou R\$ 13,7 bilhões em mais de 180 ações de reconstrução (Rio Grande do Sul, 2026a). Entre as iniciativas hídricas, destacam-se o investimento de R\$ 25,5 milhões em batimetria dos rios prioritários, a ampliação do monitoramento hidrometeorológico para mais de 124 estações e a proposta da Autoridade das Águas, autarquia estadual de gestão hídrica (Rio Grande do Sul, 2026a; 2026b). Passados dois anos, o balanço oficial soma R\$ 14 bilhões em investimentos estaduais e 227 projetos executados (Rio Grande do Sul, 2026b), complementados por mais de R\$ 89 bilhões em recursos federais, dos quais 94% já executados (Brasil, 2026). O Quadro 2 situa esses marcos na trajetória institucional da política hídrica gaúcha.

Quadro 2 – Marco cronológico da reconfiguração institucional da governança hídrica no RS

Período	Marco	Referência
2006–2014	Elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH)	Rio Grande do Sul (2022)
2022	Minuta de atualização do PERH em consulta pública	Rio Grande do Sul (2022)
Maio/2024	Enchentes: evento-foco; 471 dos 497 municípios afetados	Sul21 (2025)
24 maio 2024	Lei nº 16.134/2024 institui o Plano Rio Grande	Rio Grande do Sul (2024b)
2024–2026	Funrigs: R\$ 14,5 bi; R\$ 13,7 bi aprovados em 180+ ações	Rio Grande do Sul (2026a)
2024–2026	Expansão da rede de monitoramento para 124+ estações	Rio Grande do Sul (2026a; 2026b)
2026	Proposta da Autoridade das Águas estadual	Rio Grande do Sul (2026a; 2026b)

Período	Marco	Referência
2026 (2 anos)	Balanço: R\$ 14 bi estaduais + R\$ 89 bi federais (94% exec.); 227 projetos	Rio Grande do Sul (2026b); Brasil (2026)

Fonte: elaborado pelos autores (2026), com base em Rio Grande do Sul (2022; 2024b; 2026a; 2026b), Brasil (2026) e Sul21 (2025).

RESULTADOS, AVANÇOS E REFLEXÕES

Um primeiro achado confirma o caráter de janela de oportunidade do desastre: reformas discutidas havia décadas, atualização do PERH, autoridade hídrica unificada, ampliação do monitoramento avançaram em ritmo inédito após maio de 2024, corroborando Kingdon (2003) quanto à compressão do tempo político em contextos de crise.

Um segundo achado revela tensão entre centralização fiscal e governança policêntrica. O Funrigs e a Secretaria da Reconstrução Gaúcha concentram a coordenação orçamentária, enquanto os vinte e cinco comitês de bacia hidrográfica permanecem em papel majoritariamente consultivo quanto à alocação desses recursos (Rio Grande do Sul, 2022). Essa assimetria é relevante porque o estudo do Ipea sobre o Índice de Vulnerabilidade Social na Região Metropolitana de Porto Alegre demonstra correlação entre vulnerabilidade socioeconômica territorial e intensidade dos danos sofridos (Costa et al., 2024), sugerindo que, sem mecanismos deliberados de alocação pró-vulnerável, a reconstrução hidroeconômica pode reproduzir, em vez de reduzir, assimetrias regionais.

Um terceiro achado diz respeito a um paradoxo macroeconômico: estimativas iniciais previam impacto fiscal primário de até 0,6% do PIB nacional e contração do PIB estadual entre 0,1% e 0,3% (Fundação Getúlio Vargas, 2024; Banco do Nordeste do Brasil, 2024), mas o PIB gaúcho de 2024 cresceu 4,9%, somando R\$ 706,81 bilhões com desempenho setorial heterogêneo, como ilustra a Figura 1(a): queda de 4,9% na agropecuária ante avanços de 0,7% na indústria e 1,1% nos serviços, puxados pela construção civil da reconstrução (Sul21, 2025). A Figura 1(b) dimensiona, na mesma linha, o volume de recursos mobilizados no período. Esse resultado agregado não permite inferir recuperação equânime entre regiões, reforçando a necessidade de investigação sub-regional.

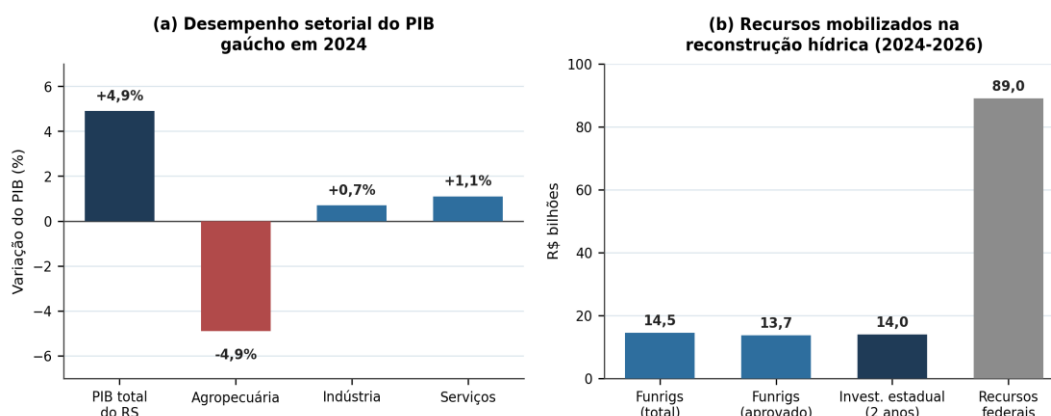


Figura 1 – (a) Desempenho setorial do PIB gaúcho em 2024; (b) recursos mobilizados na reconstrução hídrica (2024-2026)

Fonte: elaborado pelos autores (2026), com base em Sul21 (2025), Rio Grande do Sul (2026a; 2026b) e Brasil (2026).

Propõe-se, como contribuição original, o conceito de resiliência hidroeinstitucional indicador que combina execução orçamentária do Funrigs, densidade de participação ativa dos comitês de bacia e cobertura da rede de monitoramento, desagregado por Coredes/regiões funcionais. Tal indicador constitui agenda de pesquisa empírica para as próximas etapas do mestrado, com potencial de subsidiar critérios de alocação territorial mais equitativos para os recursos do Plano Rio Grande.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROJEÇÕES

A reconfiguração da governança hídrica gaúcha entre 2024 e 2026 é substantiva e sem precedentes, mas seu potencial como vetor de desenvolvimento regional depende de como os instrumentos fiscais centralizados (Funrigs, Autoridade das Águas) dialogarão com a arquitetura policêntrica preexistente (comitês de bacia, PERH). A síntese proposta, articulando Kingdon (2003) e Ostrom (1990) no conceito de resiliência hidroeinstitucional, oferece um quadro original para interpretar o caso gaúcho e formular hipóteses testáveis sobre governança da água e desigualdades regionais.

Como próximos passos, a pesquisa prevê entrevistas com comitês de bacia, com a Secretaria da Reconstrução Gaúcha e com a Sema, além de análise em painel (2024-2027) relacionando a execução do Funrigs por Corede a indicadores de PIB e emprego subsidiando o debate do IV EIPOS sobre recursos hídricos, políticas públicas, economia e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul.

Financiamento (CAPES): pesquisa desenvolvida no âmbito do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento, com financiamento da CAPES.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: informe anual 2024**. Brasília, DF: ANA, 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. **Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas – Progestão: panorama do Rio Grande do Sul**. Brasília, DF: ANA, 2025. Disponível em: <https://progestao.ana.gov.br/panorama-dos-estados/rs>. Acesso em: 20 jul. 2026.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste. **Impactos econômicos no Rio Grande do Sul devido às enchentes: estimativas iniciais e repercussões para o Nordeste**. Fortaleza: BNB, 2024.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Dois anos após enchentes, Governo do Brasil avança nas ações de reconstrução do Rio Grande do Sul**. Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil>. Acesso em: 20 jul. 2026.

COSTA, Marco Aurélio *et al.* Eventos climáticos e vulnerabilidade social: uma investigação sobre a recente inundação na região metropolitana de Porto Alegre sob o olhar do índice de vulnerabilidade social. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, DF, n. 33, dez. 2024.

EFFGEN, Julia Frederica *et al.* O fundo estadual de recursos hídricos do Rio Grande do Sul como instrumento de suporte financeiro para a prevenção de eventos hidrometeorológicos críticos no estado. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, DF, n. 33, dez. 2024.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. **Tragédia climática no RGS: estimativa preliminar de impacto primário e perspectivas**. Blog do IBRE, Rio de Janeiro, 24 maio 2024.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 2003.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Boletim de Conjuntura analisa impacto das enchentes na economia gaúcha e aponta cenário desafiador**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2024a.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Lei nº 16.134, de 24 de maio de 2024. Institui o Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Rio Grande do Sul – Plano Rio Grande. Porto Alegre: Diário Oficial do Estado, 2024b.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Fundo do Plano Rio Grande aprovou R\$ 13,7 bilhões em mais de 180 ações de reconstrução no Estado**. Porto Alegre: Portal do Estado do Rio Grande do Sul, 2026a.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Leite e Gabriel detalham investimentos de R\$ 14 bilhões para reconstrução e resiliência do Estado após enchentes de 2024**. Porto Alegre: Portal do Estado do Rio Grande do Sul, 2026b.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. **Plano Estadual de Recursos Hídricos**: atualização, minuta para consulta pública. Porto Alegre: Sema, 2022.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Secretaria da Reconstrução Gaúcha. **Plano Rio Grande**. Porto Alegre, 2025. Disponível em: <https://planoriogrande.rs.gov.br/plano-rio-grande>. Acesso em: 20 jul. 2026.

SUL21. Apesar das enchentes de maio, PIB do RS cresce 4,9% em 2024. Porto Alegre, 2025. Disponível em: <https://sul21.com.br>. Acesso em: 20 jul. 2026.