

NOTA TÉCNICA Nº 20 - DPGU/SGAI DPGU/GTPE DPGU

Em 07 de outubro de 2024.



I - Do objeto da análise técnica

A presente nota técnica tem por objeto o Projeto de Lei nº 267/2024, apresentado dos Deputados Estaduais Matheus Gomes e Bruna Rodrigues, que altera a Lei nº 16.134, de 24 de maio de 2024, que institui o Plano Rio Grande, Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul, cria o Fundo do Plano Rio Grande – FUNRIGS, e a Lei nº 16.138, de 7 de junho de 2024, que dispõe sobre a Política Estadual de Habitação de Interesse Social - PEHIS.

Desse modo, nesta Nota Técnica serão apresentadas considerações técnico-jurídicas sobre o tema objeto da proposta legislativa.

II - Da relevância do tema

As discussões em torno das questões ambientais fazem parte de nosso cotidiano já há algumas décadas. Para sermos mais precisos, as preocupações relativas ao meio ambiente surgem nos fóruns internacionais pela primeira vez em 1972, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, também chamada de Conferência de Estocolmo. Contudo, foi somente a partir dos trabalhos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Assembleia Geral da ONU, em 1983, que essas questões começaram a ganhar o reconhecimento internacional de sua relevância.

A partir da publicação do relatório *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como [*Relatório Brundtland*](#), autoridades de todo o mundo se viram cada vez mais impelidas a refletir sobre as alterações provocadas pela atividades humana (especialmente as ligadas à produção e ao consumo) sobre o meio ambiente. É exatamente esse documento que traz a clássica definição de desenvolvimento sustentável, a saber: aquele que “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.

Desde então, os chefes de Estado vêm se reunindo para discutir medidas, declarar

compromissos e firmar acordos para reduzir, mitigar, reparar ou reverter os danos causados pelos modelos de desenvolvimento que persistem em enxergar a natureza como algo a ser dominado, explorado e subjugado aos interesses humanos. Alguns dessas movimentações e articulações internacionais foram emblemáticas, a exemplo da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente (ECO-92), do Protocolo de Quioto (1997), da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002 - Rio +10), da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (2012 - Rio +20), o Acordo de Paris (2015) e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (2015).

Todavia, o que rotineiramente testemunhamos é a insuficiência das iniciativas adotadas até agora pelos países para fazer frente aos impactos provocados pela exploração desenfreada dos recursos naturais. Segundo o [Índice do Planeta Vivo](#), metodologia desenvolvida pelo WWF, entre 1970 e 2005, a Terra perdeu mais de um quarto das populações de fauna silvestre. Projeções feitas por especialistas, encaradas muitas vezes como pessimistas, mostraram-se, na verdade, demasiado otimistas. Em 2015, o Acordo de Paris estabeleceu a meta de "Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima", contudo, já em 2023, segundo o [Observatório Europeu Copernicus](#), a temperatura média da Terra ficou 1,48° acima do nível pré-industrial, isto é, antes do período entre 1850 e 1900.

As contribuições nacionalmente determinadas (CNDs) para a redução das emissões dos gases do efeito estufa, o mercado voluntário de crédito de carbono, o aumento do consumo consciente e as iniciativas para materializar a transição energética que reduza a dependência das sociedades contemporâneas dos combustíveis fósseis não ocorreram na dimensão necessária para evitar a crise climática. Ao contrário, aquilo cuja ocorrência estava prevista para se daqui a algumas décadas, está em curso nos dias atuais.

A razão para o atual fracasso é que, em boa medida, o modelo de desenvolvimento socioeconômico da maioria dos países, pautado pela busca por constantes elevações de produtos internos brutos, não foi alterado, assentando-se, ainda, em um formato que combina o desrespeito ao tempo necessário para a renovação/recuperação dos recursos naturais explorados e a manutenção de elevados níveis de poluição. O Brasil é um bom exemplo, já que, apesar dos recentes esforços para reinstituir a política de fiscalização e proteção ambiental, a fronteira agropecuária, garimpeira e madeireira continua se expandindo; a flora nativa dos mais diversos biomas do país segue dando lugar a áreas de pasto e a produção de grãos; a maior parte dessa produção continua a ser escoada pelas rodovias e sobre uma frota envelhecida; a política de mobilidade urbana continua extremamente dependente do uso de veículos particulares, em detrimento do transporte coletivo; entre outras comprovações da insustentabilidade ambiental do modelo desenvolvimentista agroexportador brasileiro.

Acrescente-se que, desde a pandemia da COVID-19, vem se consolidando discursos em vários setores da sociedade que descredita o conhecimento científico, o que se expressa também através do chamado "negacionismo climático". De outro lado, vemos movimentos e articulações de representantes de diversos setores da economia para se adequar à imagem e à gramática da emergência climática, não obstante muitas dessas empresas não realizem as adaptações necessárias em seus processos produtivos, preferindo investir mais recursos na promoção de discursos e campanhas que as vinculem com iniciativas ambientalmente responsáveis (*greenwashing*), ludibriando a percepção do consumidor ([link](#)). Comportamentos semelhantes também são vistos em órgãos, entidades e gestões públicas.

Perante esses vários fluxos, que inclui ainda a *commoditização* das florestas e dos biomas (a submissão da conservação da biodiversidade à lógica capitalista, que precifica a "floresta em pé"), questões como a democratização das políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas, a demanda pela implementação de processos de transição energética justa e inclusiva, e a ampliação do

arcabouço normativo que garanta sua eficácia e socialize os recursos destinados às medidas de reparação aos danos causados por desastres ambientais, cada vez mais frequentes e mais severos, se impõem. As enchentes que atingiram grande parte do estado do Rio Grande do Sul, no primeiro semestre de 2024, tornam imprescindível que governo e sociedade unam esforços para criar mecanismos e dispositivos jurídico-administrativos capazes de proteger as populações vulnerabilizadas e, também, sensíveis à necessidade e eficazes no enfrentamento do racismo climático.

III - A emergência climática no Rio Grande do Sul em números

Classificada como a maior catástrofe climática da história do estado, pelo próprio governo gaúcho, as enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul entre o final de abril e o início de maio do presente ano. As precipitações, que chegaram a marca de 700mm em um intervalo de duas semanas em alguns municípios, foram responsáveis pela morte de 183 pessoas, por 27 desaparecimentos e desalojaram cerca de 600 mil pessoas. As chuvas aumentaram o volume do lago Guaíba ao ponto de, sem conseguir seguir seu fluxo natural em direção à lagoa dos Patos, chegou a atingir 5,33m, superando os 4,76m da cheia de 1941 e inundando as cidades da região metropolitana da capital gaúcha.

Embora disponha de um Sistema de Proteção contra Cheias, construído na década de 1970 e constituído por diques, casas de bombas e comportas, Porto Alegre foi tomada pelas águas. Parte desse cenário era evitável, pois esse mesmo sistema vem sendo boicotado por parte da classe política e empresarial local, que deseja destinar as áreas do entorno do Guaíba para empreendimentos imobiliários. O muro da Avenida Mauá, onde fica parte das comportas, responsável por evitar estragos ainda maiores na cidade, foi convertido em vilão nos últimos anos, sob o argumento de que deveria dar lugar a uma orla. Tal boicote resultou no abandono e sucateamento das estruturas do Sistema. Reportagem do [Poder360](#) revelou que o fechamento da maioria das comportas precisou ser feito manualmente e que das 23 bombas de escoamento das águas de volta para o rio, apenas 04 estavam operando.

Com situação de calamidade pública declarada por diversos municípios e pelo próprio governo gaúcho, rodovias bloqueadas por deslizamentos, pontes destruídas e o principal aeroporto do estado completamente alagado, o Governo Federal precisou adotar diversas medidas emergenciais para atender a população afetada, reconstruir as infraestruturas e dar acesso a crédito aos produtores rurais. No mês de setembro de 2024, o [Governo Federal](#) afirmou ter destinado ao todo R\$ 98,6 bilhões em ações como:

[...] medidas de crédito, segurança alimentar, Defesa Civil, Saúde (medicamentos, atendimento, vigilância epidemiológica), Alimentação Escolar, aquisição de arroz, reconstrução de rodovias, Força Nacional, Polícia Federal, Defesa para atendimento à emergência, retomada de atividades as Universidades e Institutos Federais, assistência jurídica gratuita, conectividade, Auxílio Reconstrução, Fundo de Participação dos Municípios, Trensurb, Grupo Hospitalar Conceição, fiscalização e emergência ambiental, Proagro, apoio a trabalhadores, pescadores e empregadas domésticas, recuperação de unidades da Justiça Federal, diagnóstico e projetos de estradas e barragens, Concurso Nacional Unificado, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral e Ministério Público da União; Universidades Federais e Institutos Federais, equipamentos e reconstrução de escolas e creches; Pontos de Cultura, bibliotecas comunitárias, Pontos de Memória, Escolas Livres e comunidades quilombolas, bolsas de qualificação de agentes culturais, Fundação Nacional de Artes. Restabelecimento de navegabilidade de hidrovias. Novas 16,8 mil moradias. Descontos em operações de crédito, liquidação e renegociação de dívidas de custeio, investimento ou industrialização e prorrogação de empréstimos dos produtores rurais. [...] Antecipação de benefícios, prorrogação de tributos, Auxílio-gás, Abono Salarial, FGTS, Imposto de Renda, Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, benefícios previdenciários e tributos, saque calamidade.

Desse montante, cerca de R\$ 42,3 bilhões já teriam sido efetivamente pagos pela União, segundo os ministros da da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom), Paulo Pimenta, e da Casa Civil, Rui Costa. Não obstante, alguns grupos continuam desassistidos,

independentemente da condição de vulnerabilidade socioambiental em que se encontram. Essa (re)invisibilização possui viés racial e confirma que o racismo ambiental, a que as pessoas negras são submetidas no Brasil, desdobrou-se contemporaneamente em racismo climático.

IV - PL 267/2024: Pelo direito à reparação das pessoas afetadas pela emergência climática e pelo racismo religioso

A Constituição da República de 1988, no artigo 5º, inciso VI, garante a qualquer pessoa e/ou organização religiosa o direito de expressar a(s) sua(s) crença(s) e de exercer com liberdade as suas atividades religiosas. O Estado brasileiro tem, portanto, o dever de proteger as manifestações religiosas afro-brasileiras e seus adeptos contra qualquer ofensa, perseguição ou discriminação por motivo de religião.

O direito à liberdade religiosa também está assegurado em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, a exemplo da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos; da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância; da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial; da Declaração sobre a Eliminação de todas as Formas de Intolerância e Discriminação Fundadas na Religião ou nas Convicções; da Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; da Declaração de Princípios sobre a Tolerância; da Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas.

Ocorre que, apesar de a Constituição Federal e os tratados internacionais assegurarem o direito à liberdade religiosa e à proteção dos locais de cultos e suas liturgias, o racismo religioso contra as religiões de matriz africana no Brasil é uma prática histórica que segue, há séculos, ameaçando a liberdade e a existência do Povo de Terreiro. De acordo com os dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (ONDH/MDHC), as religiões de matriz africana ainda representam o grupo mais atingido pelo racismo religioso no país ([link](#)).

No estado do Rio Grande do Sul, há uma grande concentração de terreiros e casas de religiões de matriz africana. Segundo o Ministério da Igualdade Racial (MIR), o estado gaúcho tem, aproximadamente, 1.300 comunidades tradicionais de matriz africana e de terreiros que, devido à crise climática, ficaram sem acesso à água, energia e alimentos.

Um mapeamento realizado pelo Conselho do Povo de Terreiro do estado do Rio Grande do Sul (CPTERGS) aponta que grande parte dos terreiros estão localizados em áreas que foram severamente afetadas pelas chuvas. Segundo o órgão, 650 terreiros tiveram perdas totais e enfrentam dificuldades para se reconstruírem.

Para além disso, já nos primeiros dias após o desastre ambiental, enquanto ações emergenciais de resgate e auxílio às vítimas eram implementadas, circularam nas redes sociais discursos de ódio que associavam o volume das chuvas às práticas religiosas de matriz africana. Em [nota de repúdio](#), o Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais da DPU reforçou que essa associação é mais uma prova do racismo histórico e estrutural que o Povo de Terreiro vivencia continuamente.

As manifestações de intolerância não se limitam às redes sociais e, mesmo em um contexto de catástrofe ambiental como a vivenciada este ano pelo Estado do Rio Grande do Sul, testemunhamos a manifestação do racismo pela seletividade da assistência às entidades religiosas, que exclui, muitas das vezes, os terreiros e as casas de matriz africana afetadas pelas chuvas e deslizamentos.

Um caso exemplar, em acompanhamento por este GTPE/DPU, é o caso do município de Feliz/RS, cuja gestão tem apresentado resistência para prestar assistência emergencial e efetuar a reparação dos danos sofridos pelo **Ilê Obá Kosso Asé Ogunjá Agadá**, também chamado de A Roça - A Casa dos Orixás, liderado por Mãe Patrícia de Xangô.

O GTPE/DPU promoveu, no período de 06 a 08 de agosto de 2024, atividades relacionadas ao projeto "Atenção aos Povos de Terreiros no contexto da emergência climática do Rio Grande do Sul" com o objetivo de articular e dar visibilidade a políticas públicas voltadas para esse grupo específico, bem como mobilizar ações de enfrentamento ao racismo religioso, em parceria com instituições da sociedade civil, órgãos do sistema de justiça e instituições locais, estaduais e federais.

No dia 07 de agosto foi realizada uma visita à Roça - A Casa dos Orixás, no município de Feliz, na Serra Gaúcha. Na oportunidade, verificou-se que a sede do barracão do terreiro foi afetada de forma significativa pelo deslizamento de terra ocorrido no dia 30 de abril de 2024, sendo informado à Defensoria Pública da União que o terreno continua instável sob o risco de deslizamentos. No caso, Mãe Patrícia de Xangô reforçou que o município disponibilizou uma escavadeira hidráulica para executar os trabalhos de limpeza na propriedade e que foi emitido relatório de avaliação da área pela Defesa Civil Municipal, em 21 de maio de 2024, mas que não foi apresentado um plano de reconstrução que contemple obras definitivas de contenção da encosta e drenagem do solo com o objetivo de eliminar os riscos de novos deslizamentos e viabilizar a reestruturação do terreiro. A partir disso, esta DPU encaminhou o Ofício nº 7360998/2024 - GTPE DPGU.

Mais recentemente, encaminhamos em anexo ao Ofício nº 7471629/2024 - GTPE DPGU o laudo técnico pericial junto ao terreiro do Ilê Obá Kosso Asé Ogunjá Agadá (7392367), que confirmou a necessidade de adoção de intervenções reparatórias e de reconstrução na área, solicitando a apreciação e manifestação da Prefeitura Municipal.

Casos como esse, levou a equipe do projeto "Atenção aos Povos de Terreiros no contexto da emergência climática do Rio Grande do Sul" a concluir que a "reconstrução física dos terreiros atingidos não está sendo encarada como política pública. O Estado está deixando nas mãos dos líderes de terreiro tal reconstrução, ou seja, exclusivamente sob a iniciativa privada. Tal quadro deixa de considerar os terreiros como espaço comunitário para fins de políticas reparatórias."

Assim, o GTPE/DPU considera oportuno e extremamente relevante o Projeto de Lei nº 267/2024, apresentado dos Deputados Estaduais Matheus Gomes e Bruna Rodrigues, posto que, a partir da alteração da "Lei nº 16.134, de 24 de maio de 2024, que institui o Plano Rio Grande, Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul, cria o Fundo do Plano Rio Grande – FUNRIGS, e a Lei nº 16.138, de 7 de junho de 2024, que dispõe sobre a Política Estadual de Habitação de Interesse Social - PEHIS", propõe, dentre outros:

- garantir atendimento diferenciado à comunidade religiosa de matriz africana e às lideranças responsáveis por seus espaços de culto, "quando a sede da comunidade e a residência da liderança religiosa estiverem localizadas no mesmo imóvel ou terreno afetados pelos eventos climáticos.";

e

- instituir o "Cadastro Estadual de Organizações e Entidades dos Povos e Comunidades de Terreiros, com o intuito de promover o reconhecimento jurídico-administrativo e social dos cadastrados através do Conselho Estadual do Povo de Terreiro, contendo a distinção entre a sede da comunidade e a residência da liderança religiosa."

Cabe salientar que os terreiros são patrimônio histórico e cultural dos povos e

comunidades tradicionais de matriz africana, nos termos do artigo 17, da Lei 12.288/2010 e dos artigos 215 e 216, da Constituição Federal, de modo que a reconstrução desses espaços comunitários e assistenciais deve ser encarada como política pública prioritária.

Ademais, tal Projeto de Lei possui consonância com encaminhamentos realizados (7472927) pela equipe do GTPE/DPU que participou do projeto "Atenção aos Povos de Terreiros no contexto da emergência climática do Rio Grande do Sul", supracitado, que é pautado no direito fundamental à liberdade de crença, previsto na Constituição Federal em seu art. 5º, inciso VI, assim como no Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288/2010, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação racial, com especial atenção ao seu art. 23 que prevê a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, assegurando o livre exercício dos cultos religiosos e a proteção aos locais de culto e suas liturgias. Destacamos alguns deles:

- a) articulação da rede com gestores e legislativo federais, estaduais e municipais responsáveis pela assistência no contexto de reconstrução do Rio Grande do Sul, no sentido de dar o adequado direcionamento à política pública;
- b) articulação com os gestores públicos estaduais e municipais, no sentido de considerar nas políticas públicas de reconstrução as peculiaridades dos terreiros que estão localizados na residência da liderança religiosa. [...]
- a) articulação da rede com o Legislativo federal, estadual e municipal, no sentido de regulamentar a matéria [regularização fundiária dos terreiros do estado do Rio Grande do Sul]; e
- b) articulação com a Corregedoria do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, com vistas a intervir junto ao serviço cartorial responsável pelo registro imobiliário; [...]

Diante do exposto, o **Grupo de Trabalho Políticas Etnorraciais da Defensoria Pública da União e a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, através do Núcleo de Defesa da Igualdade Étnico-Racial (NUDIER), recomendam à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul a rápida apreciação e aprovação do PL nº 267/2024, sugerindo, ainda, que seu trâmite se dê em caráter de urgência.**



Documento assinado eletronicamente por **Yuri Michael Pereira Costa, Coordenador**, em 16/10/2024, às 19:36, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Mendes Lima de Oliveira, Membro do GT**, em 17/10/2024, às 09:24, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Natália Von Rondow, Membro do GT**, em 17/10/2024, às 11:13, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Gisela Baer de Albuquerque, Membro do GT**, em 17/10/2024, às 11:21, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Laura Lucia Pereira Ferrarez, Ponto focal do GT**, em 17/10/2024, às 12:09, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Benoni Ferreira Moreira, Ponto focal do GT**, em 18/10/2024, às 00:07, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **7491979** e o código CRC **7948469B**.

08038.004977/2024-66

7491979v34