

CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS, TERRITORIALIDADES E FRONTEIRAS

Volume III - Tomo II

Organização

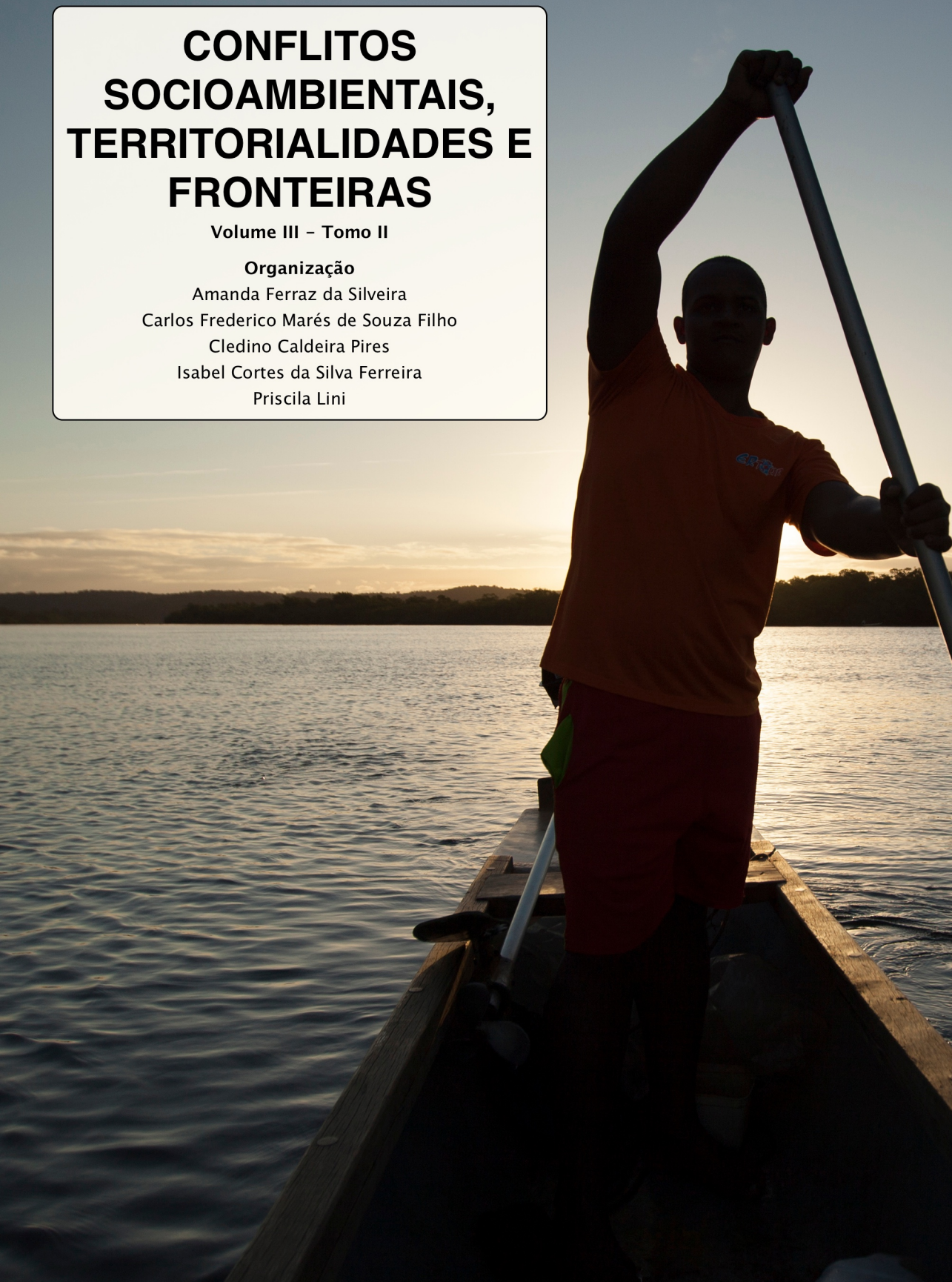
Amanda Ferraz da Silveira

Carlos Frederico Marés de Souza Filho

Cledino Caldeira Pires

Isabel Cortes da Silva Ferreira

Priscila Lini



CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS, TERRITORIALIDADES E FRONTEIRAS

Volume III - Tomo II

CEPEDIS

Centro de Pesquisa e Extensão
em Direito Socioambiental



PUCPR

GRUPO MARISTA

Grão-Chanceler

Dom José Antônio Peruzzo

Reitor

Ir. Rogério Renato Mateucci

Vice-reitor

Vidal Martins

Pró-Reitor de Desenvolvimento Educacional

Ericson Savio Falabretti

Pró-Reitora de Operações Acadêmicas

Andreia Malucelli

Pró-Reitora de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação

Paula Cristina Trevilatto

Pró-Reitor de Missão, Identidade e Extensão

Fabiano Incerti

Diretora de Marketing

Cristina Maria de Aguiar Pastore

Diretor de Operações de Negócios

Felipe Mazzoni Pierzynski

Diretora de Planejamento e Estratégia

Daniela Gumiero Fernandes

Decano da Escola de Direito

André Parmo Folloni

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito

Cinthia Obladen de Almendra Freitas

co-realização



PPGFDH
Programa de
Pós-Graduação
em Fronteiras
e Direitos
Humanos

PPGET
Programa de
Pós-Graduação
em Educação
e Territorialidade

**CONFLITOS
SOCIOAMBIENTAIS**



apoio



Organização
Amanda Ferraz da Silveira
Carlos Frederico Marés de Souza Filho
Cledino Caldeira Pires
Isabel Cortes da Silva Ferreira
Priscila Lini

CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS, TERRITORIALIDADES E FRONTEIRAS

Volume III - Tomo II

CEPEDIS
Centro de Pesquisa e Extensão
em Direito Socioambiental

CEPEDIS

Centro de Pesquisa e Extensão
em Direito Socioambiental

Rua Imaculada Conceição, 1155, Prado Velho
CEP 80.230-100 - Curitiba - Paraná - Brasil
www.direitosocioambiental.org
contato@direitosocioambiental.org

Presidente

José Aparecido dos Santos

Vice-Presidenta

Flávia Donini Rossito

Diretora Executiva

Liana Amin Lima da Silva

Primeira Secretária

Amanda Ferraz da Silveira

Segundo Secretário

Oriel Rodrigues de Moraes

Tesoureira

Angela Lemos

Conselho Fiscal

Andrew Toshio Hayama
Anne Gerald Pimentel
Priscila Lini

Conselho Editorial

Antônio Carlos Sant'Anna Diegues
Antônio Carlos Wolkmer
Bartomeu Melià, SJ (*in memoriam*)
Bruce Gilbert
Carlos Frederico Marés de Souza Filho
Caroline Barbosa Contente Nogueira
Clarissa Bueno Wandscheer
Danielle de Ouro Mamed
David Sanchez Rubio
Edson Damas da Silveira
Eduardo Viveiros de Castro
Fernando Antônio de Carvalho Dantas
Helene Sivini Ferreira
Jesús Antonio de la Torre Rangel
Joaquim Shiraishi Neto
José Aparecido dos Santos
José Luis Quadros de Magalhães
José Maurício Arruti
Juliana Santilli (*in memoriam*)
Liana Amin Lima da Silva
Manuel Munhoz Caleiro
Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega
Milka Castro Lucic
Priscila Lini

Silveira, Amanda Ferraz da *et al.*

Conflitos Socioambientais, Territorialidades e Fronteiras. Volume III. Tomo II. / Amanda Ferraz da Silveira, Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Cledino Caldeira Pires, Isabel Cortes da Silva Ferreira, Priscila Lini (org.). – Curitiba, PR: CEPEDIS, 2025.

194p. 17x24cm.

ISBN: 978-65-87022-30-7

1. Conflitos Socioambientais. 2. Territorialidades. 3. Fronteiras. I. Amanda Ferraz da Silveira. II. Carlos Frederico Marés de Souza Filho. III. Cledino Caldeira Pires. IV. Isabel Cortes da Silva Ferreira. V. Priscila Lini VI. Título.

CDD 333.951

305.8

CDU 502/504(81)



SUMÁRIO

O AMOR COMO FORMA DE PERTENCIMENTO

Gilda Diniz dos Santos, Joana Gabriela Diniz Sebastião e

Marcus Vinícius Santana Teles 9

O RECONHECIMENTO DAS FRONTEIRAS ÉTNICAS EM JULGADOS DE TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS: a efetividade da Resolução 287/2019 do CNJ

Daize Fernanda Wagner e Luiza Ghisleri Mocellin 21

O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL EM FACE DO PLANO DE AÇÃO PARA PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL À LUZ DA ADPF Nº 760

Leila de Sena Blos, Matheus do Vale Mota e Priscila Elise Alves Vasconcelos 43

OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS PROVOCADOS PELO GARIMPO ILEGAL NA TERRA INDÍGENA YANOMAMI

Giovanni Amaral Cosenza e Helene Sivini Ferreira 63

PROJETO DE LEI 2.633/2020: AS SALVAGUARDAS AMBIENTAIS NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRAS DA UNIÃO, NO ÂMBITO DA AMAZÔNIA LEGAL

Thaymara Rodrigues Garcez e Frederico Alves da Silva 81

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E TERRITÓRIOS INDÍGENAS: UMA ANÁLISE SOBRE OS RECURSOS HÍDRICOS NO MATO GROSSO DO SUL

Alessandra Ribeiro de Moraes, José Roberto da Silva Lunas e

Eliana Lamberti 93

TERRA, TRADIÇÃO E TRANSFORMAÇÃO: UM OLHAR SOBRE O QUILOMBO KALUNGA DO MIMOSO - TO

Andressa dos Santos Silva e Clayton Emanuel Rodrigues 113

TERRAS INDÍGENAS: TITULAÇÃO E INSTRUMENTOS DEMARCATÓRIOS

Fábia Ribeiro Carvalho de Carvalho e Diana Matos da Silva Dias 127

TRANSIÇÃO ENERGÉTICA PARA QUEM?

Flávia Giordana Diniz Miranda, Rômulo Soares Barbosa e

Andréa Maria Narciso Rocha de Paula 141

TERRAS DE USO COMUM E OS OBSTÁCULOS NO PROCEDIMENTO DE
TITULAÇÃO: O CASO DO QUILOMBO DE QUINGOMA EM LAURO DE
FREITAS, BAHIA

Laís Fonseca do Carmo 159

UN ENFOQUE DE GOBERNANZA POLICÉNTRICA PARA LA GESTIÓN
DE LOS RESIDUOS PLÁSTICOS EN UN ÁREA MARINA Y COSTERA
ESTRATÉGICA

Juan Antonio Zornoza, Juanita Marín e Juan Manuel Girón 177

PREFÁCIO

Ser uma pesquisadora sobre fronteira vivendo na fronteira mudou meu olhar sobre as problemáticas que até então eram trabalhadas teoricamente, principalmente no âmbito jurídico. Não é tarefa fácil conhecer a realidade e sistematizá-la em palavras para que seja conhecida por mais pessoas, possibilitando o enfrentamento real de temáticas sensíveis, visto que alguns conflitos, entre eles os socioambientais, são sufocados para que não sejam notados ou até mesmo normalizados pela sociedade. Vivo na fronteira entre Brasil e Bolívia, no coração do pantanal sul-mato-grossense, e é nesse cenário que escrevo sobre a obra coordenada pela professora Liana Amin Lima que conseguiu juntar, por meio de uma rede de pesquisadores, distintas realidades nacionais e transfronteiriças sobre a temática proposta. Afirmo que fui impactada ao ler e que saio dessa leitura melhor do que cheguei, mas não apenas em relação ao conteúdo apreendido, o que é inegável, mas pela sensibilidade com a qual os temas foram tratados, respeitando os sujeitos e propondo soluções que perpassam pelo reconhecimento. Adepta à Teoria do Reconhecimento, de Axel Honneth, escrevo esse prefácio com a esperança que alcancemos a esfera da solidariedade social, caminho para o reconhecimento intersubjetivo e não por autoconservação apenas, permitindo a coesão social e existencial.

O livro “Conflitos Socioambientais, Territorialidades e Fronteiras” é uma importante contribuição ao debate e à reflexão sobre as interações complexas entre comunidades, seus territórios e as pressões externas que enfrentam e que impactam seus viveres. Difícil missão a de contextualizar as temáticas abordadas na obra, ressaltando sua relevância e urgência diante da vastidão e complexidade das problemáticas apresentadas, visto que cada região do país apresenta suas especificidades e suas dores em relação aos conflitos, modo de viver e suas fronteiras, estas não apenas físicas.

Os conflitos socioambientais emergem em um cenário onde as fronteiras entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental se tornam cada vez mais tênues. O avanço de atividades como a mineração, a agropecuária e a exploração de recursos naturais resultam em disputas acirradas por terras que são, há gerações, ocupadas por comunidades tradicionais. Este livro se propõe a explorar essas dinâmicas, oferecendo uma análise crítica das territorialidades em jogo e das lutas travadas por povos indígenas, quilombolas e outras comunidades afetadas.

A obra é composta por 21 artigos que tratam dos mais variados temas, escritos a várias mãos que dedicam suas trajetórias de pesquisas para temas tão caros para a sociedade e para o viver coletivo, desde conflitos em terras indígenas, transição energética, garimpo, biopirataria, concentração de terras, violência contra os povos tradicionais, regularização fundiária, quilombos, o desafio dos resíduos plásticos para o ambiente e, por fim, destaco o amor. Sim, o amor como forma de pertencimento e de enfrentamento e que permeia toda a obra em busca de soluções para as violações que vivenciamos, diariamente, e que

comprometem nossa perspectiva de futuro.

Dividido em seções que abordam diferentes aspectos dos conflitos socioambientais, o livro reúne contribuições de diversos autores que trazem perspectivas multidisciplinares. Cada capítulo oferece uma visão aprofundada sobre casos específicos, ilustrando como as políticas públicas, os interesses corporativos e as mobilizações sociais interagem neste complexo campo de batalha. As narrativas apresentadas não apenas documentam as realidades enfrentadas por essas comunidades, mas também destacam suas estratégias de resistência e resiliência e os caminhos possíveis.

“Conflitos Socioambientais, Territorialidades e Fronteiras” não é apenas um relato dos desafios; é também um chamado à ação. Ao iluminar as injustiças enfrentadas por comunidades marginalizadas, a obra convoca pesquisadores, ativistas e formuladores de políticas a reconsiderar suas abordagens em relação ao desenvolvimento sustentável. Através da conscientização e do diálogo, é possível buscar soluções que respeitem os direitos territoriais e promovam a justiça social, historicamente tão violada.

Ao ler este livro, o leitor é convidado a refletir sobre seu papel na construção de um futuro mais equitativo e a olhar ao seu redor e identificar os conflitos, às vezes, silenciosos e camuflados que nos cercam e que não são apenas questões locais; eles ressoam em uma escala vital, desafiando-nos a repensar nossas relações com o meio ambiente e com os outros. Que esta obra inspire novas formas de pensar e agir em defesa dos direitos das comunidades que habitam nossas fronteiras sociais e ambientais.

Elaine Dupas

O AMOR COMO FORMA DE PERTENCIMENTO

Gilda Diniz dos Santos¹
Joana Gabriela Diniz Sebastião²
Marcus Vinícius Santana Teles³

INTRODUÇÃO

Não existem muitos debates públicos sobre o amor, e em especial na Academia, pois parece pouco relevante para a racionalidade imperante e reconhecida como verdade absoluta, sobretudo no Direito, pelo que já destacamos o valioso espaço disponibilizado pelo presente congresso em associar esse importante e imprescindível sentimento, ou estado de espírito, aos estudos e quiçá uma alteração da realidade.

Os efeitos da modernidade e neoliberalismo afastaram alguns parâmetros necessários ao envolvimento social, pois pautaram como objetivo único e signifiicante a ausência do Estado e atuação, sob a pecha de liberdade, dos agentes econômicos, levantando a exaustão máxima da exploração humana, visando acumulação.

Estamos sentindo significativamente tais mudanças no Brasil, especialmente no Governo Bolsonaro (2019-2022) cujas práticas elevaram o afastamento do Estado das regulações econômicas e sociais, refletindo, no campo rural, no trancamento da reforma agrária com uma mínima atuação para assentamento de famílias de trabalhadores rurais, o reconhecimento de territórios quilombolas, somente com intervenção de decisões judiciais e o mesmo se aplicando aos territórios indígenas, além da fomentação da exploração minerária, a despeito dos preceitos constitucionais ou legais.

Contudo, antes de abordar as questões que envolvem os territórios indígenas, seu acesso, uso e cuidados, é necessária a primeira tentativa de conceituar amor, visando trazer para o debate a (r)existência dos povos indígenas e sua maneira contemplativa, espiritual (ou cosmovisão) de lidar com seus territórios, e os resultados positivos que produzem.

A grande dificuldade da conceituação de amor, no campo do direito, vem da ausência da sua citação direta na legislação ou nos compêndios doutrinários, mesmo nos casos em que se fala do direito das crianças e adolescentes, ou das famílias.

Todavia, é possível, a partir de uma leitura atenta e analítica de que há citação do amor de forma indireta, ou mesmo através dos princípios que regem a Carta Política de 1988, cuja responsabilidade buscaremos ultrapassar.

Temos assim, a partir do reconhecimento da natureza humana fundada no amor e por extensão a sua existência consolidada nesta verdade, observar que os indígenas continuam a atuar vinculados a tal sentimento, na forma de agir, cujos resultados, que

¹ Doutoranda em direito agrário pela UFG; gildadiniz@discente.ufg.br;

² Mestra em Direito Agrário pela UFG; jgdinizsebastiao@gmail.com;

³ Mestre em Direito Agrário pela UFG; marcus_teles@ufg.br.

envolve, num primeiro dado estatístico, manter a natureza mais próxima de sua composição anterior, vivendo em sintonia, com a exploração no máximo de sua necessidade para existência, ou seja, sem a preocupação de acumular.

Não se pretende dizer que somente os povos indígenas ainda caminham com o amor, mas talvez seja mais fácil a partir dos mesmos demonstrar que a forma como a sociedade não-indígena esteja vivendo não tem trazido paz, bem estar ou felicidade, cujo tema (felicidade) ficará sobrestado para outra abordagem.

Os objetivos deste pequeno ensaio, considerando um espaço da discussão sobre o Direito é inserir a necessidade de incluir o amor espiritual, desraigado de religiões, como elemento essencial, indicando-o como forma intransigente de resolução de conflitos, e reconhecimento da terra, ou território, como bem para além da propriedade pública ou privada, mas sim como uma possibilidade de uso, conservação e direito de gerações futuras. Este estudo busca levantar as questões acima para o debate. **Empregaremos uma metodologia** de caráter qualitativo e descritivo, com destaque para o método de análise à bibliografia crítica sobre os temas.

Para enfrentar o tema partimos de algumas referencias bibliográficas, como bell hooks (2021); Ailton Krenak (2020, 2022); José de Souza Martins (2008, 2019, 2022), José Heder Benatti (2013, 2020), dentre outros, que ousam critica e construtivamente discutir a forma de vida respeitosa e plena, e assim acrescentamos ou agregamos, com amor.

INTRODUÇÃO AO AMOR

A conceituada autora norte americana, feminista e antirracista, bell hooks, com relativa coragem abordou em seu livro *Tudo sobre o amor: novas perspectivas sobre suas necessidades*, frustrações e conceito sobre o amor, seja de forma individual, casal e social, de forma a trazer ao debate esse assunto relegado aos livros de autoajuda, à psicologia ou à psiquiatria.

De início, a autora denuncia que não existem debates públicos a respeito do amor e que na academia ainda parece menos relevante, diante da racionalidade. O problema com relação à racionalidade é que o amor deve ser sentido, a partir do coração e não somente pela mente humana (hooks, 2021, p.41), e muito menos pode ser medido ou restringido a laboratórios, como se faz nas ciências exatas.

Na cultura popular o amor foi reduzido à fantasia, ou apenas ao sentimento que unem duas pessoas, seja do mesmo gênero ou não, de forma que parece ter sido privatizado entre relações próximas. Como afirma a autora, fomos bombardeados com ideia de que o amor leva ao fracasso, à fraqueza, tornando o sujeito num bobo, diante dos demais.

A natureza humana é fundamentada no amor, pois a sua evolução demonstra isto,

especialmente quando ainda observamos a forma de viver das comunidades, longe dos grandes centros urbanos, que são apontados como o ápice do desenvolvimento humano, no qual as pessoas se isolam e se angustiam por não desfrutar do amor, como sua essencialidade requer. Sustenta a autora:

Ensinados a acreditar que o lugar do aprendizado é a mente, e não o coração, muitos de nós pensamos que o ato de falar de amor com qualquer intensidade emocional será percebido como fraqueza ou irracionalidade. E é especialmente difícil falar de amor quando o que temos a dizer chama a atenção para o fato de que sua falta é mais comum que sua presença, para o fato de que muitos de nós não temos certeza do que estamos dizendo quando falamos de amor ou de como expressá-lo. (hooks, 2021, p.41)

Decisões com amor pressupõem e exigem um conhecimento sobre o todo, significa estar de forma consciente e agir sem distinção sobre partes, que são iguais, e com resultados que atingem não somente o individual, mas toda coletividade.

Em que pese o amor ser em primeira medida individual, pois a pessoa deve amar-se a si mesma como ela é, o sujeito ao amar-se parte para a completude com relação ao social. Ama-se a si próprio/a e depois esse bem-estar deve estender-se ao social.

Daí que o amor, que deve refletir a verdade, não pode ser baseado na homogeneidade, pois esta é uma grande mentira. O amor baseia-se na diversidade, no aceitar o outro/a como aceita-se a si próprio/a.

O amor nos lembra diversos ensinamentos bíblicos, contudo, este amor que tratamos aqui não precisa necessariamente ser o religioso, em que pese as passagens ou ensinamentos retratados na bíblia reforcem em grande medida, como na primeira epístola de São João:

Amemo-nos uns aos outros, pois o amor é Deus e todos aquele que ama nasceu de Deus e conhece a Deus.

Ou, o apóstolo Paulo aos Coríntios:

Ainda que eu falasse línguas, as dos homens e as dos anjos, se não tivesse o amor, seria como sino ruidoso ou como címbalo estridente. Ainda que tivesse o dom da profecia, o conhecimento de todos os mistérios e de toda a ciência, ainda que tivesse toda a fé, a ponto de transportar montanhas, se não tivesse o amor, eu nada seria. Ainda que eu distribuísse todos os meus bens aos famintos, ainda que entregasse o meu corpo às chamas, se não tivesse o amor, nada disso me adiantaria.

Sem querer vincular o amor às práticas religiosas, como já se disse, as crenças hindu-muçulmana-cristã-judaico-budista (hooks, 2021, p.113) podem ser fartas no retrato da sua indispensabilidade, ou da mensagem unificadora do amor (p.111).

A autora sustenta que o amor pode ser considerado espiritual pois vincula nosso corpo e alma, que nos liga ao universo, pelo coração, sem necessariamente nos tornar

alienados ou formados na cultura do medo ou obediência.

O amor não pode ser escolhido para perpetuar a alienação (p.111), como por exemplo, se dizer que os pobres escolheram ser pobres. Essa conformação retira de nós a possibilidade, quer retirar a possibilidade de nova estruturação da sociedade, em “vez de nos convocar para abraçar o amor e mais comunhão.” (p.111)

O amor é revolucionário porque não aceita ou acredita em qualquer vinculação de poder sobre a diferença. Em outros termos com amor não poderá haver patriarcado, racismo ou exploração de uma classe sobre a outra. Com amor não há medo.

Em nossa sociedade, falamos muito do amor e pouco do medo. Todavia, estamos terrivelmente apavorados o tempo todo. Como cultura, estamos obcecados pela ideia de segurança. Contudo, não questionamos porque vivemos em estados de extrema ansiedade e terror. O medo é a força primária que mantem as estruturas de dominação. (hooks, 2021, p.129)

Para não ter medo, ou conviver com o medo, devemos entender que o poder e dominação atacam nossa natureza humana, que é amorosa.

Despertar para o amor só pode acontecer se nos desapegarmos da obsessão pelo poder e pela dominação. (hooks, 2021, p.123)

Podemos entender amor como um entendimento sobre si próprio/a como ser fundante em que nos realizamos e realizamos o outro em busca de uma verdade, sem medo da diferença. De nos entendermos plenos para alterar seja a realidade individual ou social, porque somos todos iguais, somos todos/as irmãos/as. O amor é prática cotidiana e atual de relacionamento e vínculo com o universo com o grande objetivo de transformação individual e social.

Como o amor é uma prática na vida privada e pública, como na política, unidos pelo amor devemos exigir o fim da ganância, da acumulação, da intolerância, pois a sobreposição destes pode extinguir o amor e como consequência a própria humanidade.

A ganância subordina o amor e compaixão; viver com simplicidade abre espaço para eles. Viver com simplicidade é a principal forma de resistir à ganância diariamente. Pessoas de todo o mundo estão cada vez mais cientes da importância de viver com simplicidade e compartilhar recursos. Embora globalmente o comunismo tenha sofrido uma derrota política, as políticas do comum continuam importantes. Todos nós podemos resistir à tentação da ganância. Podemos trabalhar para transformar políticas públicas. Podemos desligar a televisão. Podemos demonstrar respeito ao amor. Para salvar o nosso planeta, podemos parar com o desperdício inconsequente. (hooks, 2021, p.158/159)

Munidos dos sentimentos de poder (autorresponsabilidade de agir diante de si e do/a outro/a), consciência e amor, a humanidade estará, como sempre esteve, apta a transformar individual e coletivamente.

Na próxima sessão encontraremos eco do amor na Constituição Federal de 1988.

DESTAQUES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A legislação nacional em nenhum momento traz indicação para o substantivo amor ou para o verbo amar, mas por ser uma construção política, mesmo embasada em toda racionalidade consolidada na modernidade, é resultado da conjugação de esforços de humanos, organizados em partidos políticos ou grupos sociais, que acirraram desentendimentos ou compuseram entendimentos, revelando sempre a vontade da maioria naquele momento da história nacional, pois falamos do processo constituinte de 1987.

Para tratar desse tema amor, destacamos três pontos para entendermos o alcance: princípios e objetivos da Constituição; igualdade entre as pessoas; família; função social da propriedade; meio ambiente e população indígena.

O amor como proposta de transcender-se a si mesmo/a e atingir outro/a ou a própria coletividade é também um ato de respeito ao direito, e em ultima instancia o alcance da justiça.

Da leitura dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, art.3º, se constata várias dimensões do amor, como sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e desigualdades; promover o bem de todos sem qualquer ordem de preconceito, como origem, raça, cor, idade ou outra.

São dimensões porque o amor exige o fiel cumprimento e não a depender de situações ou verbas que possam contribuir, ou não, para a execução dos objetivos do Estado.

O amor é um estado que ocorre, que está no dia-a-dia.

A citação seguinte que fazemos a partir da Carta Política de 1988, é o festejado art.5º que estabeleceu a igualdade material entre homens e mulheres, ou mesmo aos estrangeiros, sejam residentes ou não, bem como de que a todos será garantido o devido processo legal, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

São previsões amorosas, que estabelecem a igualdade entre os seres humanos e sua proteção diante do Estado, no caso de um litígio judicial ou administrativo, estabelecendo a comunhão e o alcance das demandas que sejam necessárias para sua vida.

Já o art. 186 estabelece o que é a função social da propriedade, limitando o exercício da humanidade sobre as coisas, que integram a natureza e, portanto, são também uma extensão da humanidade. A função social traz a compreensão amorosa no trato com as coisas, que são mais do que seres inanimados, são seres que compõem a vida atual e futura.

Dialoga com a necessidade para além da acumulação (ganância), mas do melhor trato, daquilo que lhe contribui com alimento ou outros produtos necessários à vida.

A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, previstos

no art. 203, em condição de necessidade, dialoga com os objetivos fundamentais da república, bem como enaltece o amor, com destaque para comunhão e compaixão. O cuidado necessário aqui é não compreender o necessitado como uma parte fraca, como numa relação de poder entre quem ajuda e quem recebe a ajuda. Lembrar que ao ajudar, ao amar, amamos a si próprio/a e se aquele grupo precisa, é porque todos precisam.

A previsão de proteção ao meio ambiente é extremamente amorosa, art. 225, pois aponta uma limitação atual ao uso, visando preservar aos habitantes, viventes futuros, no texto do artigo denominado de gerações futuras. É uma grande prova de amor e gratidão a essa troca ou convivência, que exige equilíbrio e acima de tudo limites na exploração.

No trato da família, criança e adolescente, art. 227, percebe-se uma preocupação em descrever em quais direitos estão se cercando, mas em nenhum momento se falou em amor ou afeto. Falou-se no “o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”, contudo tudo isto são dimensões do cuidado. O amor é tudo isto mais a garantia de que não exista intransigência, incompreensão ou castigo.

Finalmente, com relação aos povos originários, o art. 231, reconheceu seus direitos como o são, ou seja, aceitando, respeitando e convidando a diferença, dando-lhes plenos poderes sobre seu território para uso de acordo com suas necessidades.

O AGIR DOS POVOS TRADICIONAIS E INDÍGENAS

Nos primeiros meses de 2022 a imprensa nacional divulgou dados, que já vinham sendo denunciados pela própria CPT e Ministério Público Federal – MPF com relação à invasão do território Yanomami, localizado na Região Norte do país, e a morte da população indígena. O número de mortes por desnutrição de indígenas da etnia Yanomami aumentou 331% nos quatro anos, e há registro de, entre 2019 e 2022, 177 indígenas do povo Yanomami morreram por algum tipo de desnutrição⁴, devido à mineração.

A vulnerabilidade das populações tradicionais e indígenas é traduzido no quadro abaixo, que indica quem sofreu a ação de violência:

⁴ Disponível em: < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-64370804> >. Acesso em: 08 abr. 2023

Quadro conflitos segundo quem sofreu ação/2021 (CPT, 2022, p.27)

Identidade social	Número	Percentual (%)
Indígenas	317	26%
Quilombola	210	17%
Posseiro	209	17%
Sem Terra	170	14%
Assentados	101	8%
Camponês de fundo e fecho de pasto	61	5%
Pequeno proprietário	50	4%

A partir de denúncias elaboradas pelos próprios povos indígenas ou de suas lideranças, como Ailton Krenak, há uma constatação da não aceitação da diferença ou do modo de viver das populações, reconhecidas como originárias pela Constituição Federal de 1988.

As notícias, o número elevado de mortes, e mesmo as alterações legislativas, que impõem o marco temporal ou a possibilidade de extração de minérios denotam que o Estado Brasileiro não tem agido amorosamente com tais populações, nem reconhecido o amor dessas populações por seus territórios, suas gentes e culturas.

As populações indígenas veem vida em tudo que olham ou que tocam. Se sentem parte integrante da natureza, agora denominado por cosmovisão, mas pode ser tratado simplesmente por amor.

Eu não percebo onde tem alguma coisa que não seja natureza. Tudo é natureza. O cosmos é natureza. Tudo em que eu consigo pensar é natureza. (Krenak, 2020, p.17)

Conversar com uma rocha ou pedir permissão pra fazer algo em seu território⁵ é uma prática de vínculo com a natureza e de amor. Aos olhos da racionalidade é um absurdo. É bobo. É ingênuo. Simplesmente porque a racionalidade não ouve a resposta, que o povo indígena consegue ouvir, pois usa o amor e o coração como vínculo a tudo que faz.

Por outro lado, destacamos a importância das práticas ayahuasqueiras no fortalecimento da resistência indígena frente a diversas formas de assédio. A prática da ayahuasca é descrita como uma jornada filosófica, levando os participantes a um encontro consigo mesmos. Sendo reconhecido que os efeitos da bebida são influenciados pelo lugar onde se comunga, pela música e pelos espíritos presentes nos rituais (LIMA, 2018). Além disso, conforme relatos, “quando várias comunidades compartilham a ayahuasca, as pessoas podem estabelecer conexões” (LIMA, 2018).

⁵ Território é uma definição. Precisa-se entender como os indígenas veem este espaço.

Já para os Siona do Putumayo (Siona ocupam o território indígena Buenavista, às margens do rio Putumayo que marca a fronteira entre Colômbia e o Equador), a negociação com os espíritos é imprescindível para garantir o bem-estar coletivo, influenciando suas práticas de subsistência e agricultura extensiva, complementada pela coleta, caça e pesca. Além disso, quando um infortúnio indicava bruxaria ou outra causa invisível, a família solicitava um ritual de yagé (ayahuasca) de um xamã. Sendo evidente que a identidade étnica dos Siona é ligada ao “seu conhecimento xamânico particular e expressa através de sua arte e história oral” (LANGDON, et al., 2021, p. 35

Podemos compreender que para as comunidades ayahuasqueiras, o território vai além do espaço físico, envolvendo aspectos culturais e históricos, fundamentais para a sobrevivência étnica e cultural. Esses grupos, ao reivindicarem seus espaços e modos de vida, desafiam hegemonias e promovem uma relação harmoniosa com a natureza, como evidenciado pelas práticas das comunidades ayahuasqueiras. A busca por reconhecimento cultural e territorial não apenas fortalece sua resistência frente a formas de opressão, mas também enriquece a diversidade cultural e ambiental do Brasil.

Há uma prática diversa entre as populações indígenas (ou tradicionais) e o restante da humanidade e dessa prática já se vê diversas respostas, boas e ruins, de acordo com o que se produz ou extrai.

Os grandes centros, as grandes metrópoles do mundo são uma reprodução uns dos outros. Se você for para Tóquio, Berlim, Nova York, Lisboa ou São Paulo, verá o mesmo entusiasmo em fazer torres incríveis, elevadores espiroquetas, veículos especiais.... Parece que você está numa viagem com Flash Gordon.

Enquanto isso, a humanidade vai sendo descolada de uma maneira tão absoluta desse organismo que é a terra. Os únicos núcleos que ainda consideram que precisam ficar agarrados nessa terra são aqueles que ficaram esquecidos pelas boras do planeta, nas margens dos rios, nas beiras dos oceanos, na África, na Ásia ou na América Latina. São caiçaras, índios, quilombolas, aborígenes – sub-humanidade. Porque tem uma humanidade, vamos dizer bacana. E tem uma camada mais bruta, rústica, organiza, uma sub-humanidade, uma gente que fica agarrada na terra. Parece que eles querem comer terra, mamar na terra, dormir deitados sobre a terra, envoltos na terra. A organicidade dessa gente é uma coisa que incomoda, tanto que as corporações têm criado cada vez mais mecanismos para separar esses filhotes da terra de sua mãe. (Krenak, 2020, p. 21-22)

As corporações citadas por Krenak podem ser mineradoras, Estados ou conglomerados que se unem e ficam cada vez mais intangíveis (quanto à responsabilização), e criam mecanismos de perseguição contra esses povos, seja através da alteração legislativa ou ações diretas na posse e uso de suas terras.

Os argumentos são sempre os mesmos, a subutilização das áreas, dos minérios, das florestas, devendo ser levadas à exploração máxima para satisfação do mercado (neoliberalismo) implacável ao destituir ou destruir empates, numa lembrança saudosa e amorosa do Chico Mendes, que utilizou desse subterfúgio (empates) mantendo a floresta em pé

para defender o uso e sustentabilidade dos seringueiros.

Ocorre que a existência e resistência desses povos, dessa forma de agir, está vinculada diretamente ao cuidado, uma dimensão do amor, que expressam por suas terras e costumes.

A desumanização da população originária ou tradicional não é somente uma prática atual, vem desde a colonização, quando os primeiros estranhos chegaram a estas terras. Para os povos indígenas já se pensou em diversas possibilidades, como sua extinção, aculturação ou segregação, e todos esses movimentos vieram acompanhados da ideologia de superioridade de um sobre o outro.

A desumanização é associada à ruptura com a natureza, como ensina Krenak:

Quando despersonalizamos o rio, a montanha, quando tiramos deles os seus sentidos, considerando que isso é atributo exclusivo dos humanos, nós liberamos esses lugares para que se tornem resíduos da atividade industrial e extrativista. Do nosso divórcio das integrações e interações com a nossa mãe, a Terra, resulta que ela está nos deixando órfão não só aos que em diferente graduação são chamados de índios, indígenas ou povos indígenas, mas a todos. (Krenak, 2020, p.49-50)

E ainda, corroborada na visão de Lacerda e Freire:

Alimentando-se da ideia da separação entre homem e natureza, o discurso do desenvolvimento se choca com a cosmologia indígena. Para esta, ser humano e natureza são indissociavelmente ligados, e a visão antropocêntrica responsável pela sua ruptura é incompreensível e problemática. Medindo-se pelo racionalismo individualista e impulsionados pelo consumismo, os conceitos de desenvolvimento e crescimento econômico chocam-se também com as perspectivas éticas que mantêm a coesão interna daqueles povos. Daí sua negativa a incorporar os valores e estilos de vida ocidentais, e sua resistência aos projetos governamentais desenvolvimentistas. (Lacerda; Freire, 2015, p.7)

A prática indígena revela, na verdade, toda uma potência que, associada a várias ações políticas, como por exemplo, a participação no processo constituinte de 1987, traduz a impossibilidade de vida sem o território.

O nome *Krenak* é constituído por dois termos: um é a primeira partícula, *Kre*, que significa cabeça, a outra, *nak*, significa terra. Krenak é a herança que recebemos dos nossos antepassados, das nossas memórias de origem, que nos identifica como “cabeça da terra”, como uma humanidade que não consegue se conceber sem essa conexão, sem essa profunda comunhão com a terra. Não a terra como um sítio, mas como esse lugar que todos compartilhamos, e do qual, nós, os Krenak, nos sentimos cada vez mais desraizados – desse lugar que para nós sempre foi sagrado, mas que percebemos que nossos vizinhos têm quase vergonha de admitir que pode ser visto assim. Quando nós falamos que o nosso rio é sagrado, as pessoas dizem: “Isso é algum folclore deles”; quando dizemos que a montanha está mostrando que vai chover e que esse dia ver um dia próspero, um dia bom, eles dizem: Não, uma montanha não fala”. (Krenak, 2020, p.48-49)

A distinção de existência (formas de vida) foi desculpa para ações de ataque, sejam aqueles acintosos, destrutivos ou aqueles com a formatação de tutoria ou cuidado.

Por outro lado, os povos indígenas, não dizimados ou totalmente extintos, conseguiram lutar e resistir ao massacre, tendo, como se disse anteriormente, uma legislação consolidada de reconhecimento.

Contudo, o avanço do capital, ou como diria José de Souza Martins, busca ampliar seus horizontes e fronteiras, carregados da ideologia da subutilização das áreas ou que os povos não são capazes de zelar e sobreviver sozinhos.

São eles as únicas forças que têm levantado barreiras e dificuldades à constituição de um modelo de capitalismo rentista no país, base de uma organização política autoritária, antidemocrática. Mesmo os mais violentamente derrotados pela expansão territorial do grande capital, como foi o caso recente de alguns povos indígenas, impuseram, em consequência, sua presença política à sociedade e ao Estado. (Martins, 1993, p.71)

Nem mesmo as áreas já reconhecidas, como no caso dos Yanomami acima descrito, tiveram suas garantias desrespeitadas, com o avanço do garimpo legal ou outras invasões, levando à morte e destruição. O professor Benatti nos traz algumas conclusões sobre o tema reconhecimento.

Apenas o reconhecimento dos territórios tradicionais não é suficiente para que não haja invasão e/ou exploração ilegal da terra e dos recursos florestais. Os atuais espaços sociais reconhecidos estão sob pressão, pois as suas bordas sofrem constantemente exploração ilegal, desmatamento e incêndio da cobertura vegetal. (Benatti, 2020, p.62)

Os registros históricos parecem ser suficientes para demonstrar que o discurso da acumulação, da valoração da propriedade privada, da dissociação do humano e natureza, da exploração sustentável ou proteção do meio ambiente em pequenos espaços (parques, unidades de conservação ou congêneres), além dos avanços tecnológicos ou a vida prestigiosa da cidade, não foram capazes de convencer o povo indígena, em sua grande maioria, posto que existem também os nômades, a não ver-se integrante da natureza ou de agir amorosamente com o ambiente.

Eis mais uma conclusão do professor Benatti:

Assim, os povos e comunidades tradicionais representam o contraponto à destruição da natureza. A resposta para a pergunta “por que proteger a Amazônia?” está sendo dada pelos povos e comunidades tradicionais, porque os territórios tradicionais são fundamentais para a reprodução física e cultural destes grupos sociais, além de serem também áreas importantes para a conservação da biodiversidade regional e global, a fim de assegurar o funcionamento das funções ecológicas da floresta, imprescindíveis para a função que desempenham na mitigação da mudança do clima e equilíbrio climático da região. (Benatti, 2020, p. 67)

Os povos indígenas parecem ensinar que não há povo atrasado ou moderno, que não há vida superior à outra e isto é agir amorosamente.

CONCLUSÃO

A modernidade nos trouxe a concepção que vivemos os melhores momentos entre os períodos divididos na história, com o avanço da tecnologia, qualidade de vida, mas ao mesmo tempo nos deparamos com graves desrespeito de direitos, principalmente com relação aos povos tradicionais, que ao contrário tem nos mostrado como o vínculo ou a relação com a terra pode ser diversa dessa implementada, com a separação humanidade-natureza.

A observação e respeito aos povos tradicionais e suas práticas, como das ayahuasqueiras, nos aproximam de uma cosmovisão em que retornamos ao amor. Amor como forma de pertencimento.

Conversar com uma rocha ou pedir permissão pra fazer algo em seu território é uma prática de vínculo com a natureza e de amor. Aos olhos da racionalidade é um absurdo. É bobo. É ingênuo. Simplesmente porque a racionalidade não ouve a resposta, que o povo indígena consegue ouvir, pois usa o amor e o coração como vínculo a tudo que faz.

A natureza humana é fundamentada no amor, e viver assim exige completude e respeito ao diverso.

REFERÊNCIAS

BENATTI, José Heder. **Fronteiras e territórios na Amazônia Brasileira e os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais**. In: SILVA, Solange Teles da; SANTOS, Maurício Duarte dos, MENEZES, Daniel Francisco Nagao (Orgs). Direitos, cidadania e desenvolvimento sustentável. São Paulo: Eseni Editora, 2020

Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no campo Brasil, 2021**. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino (Cedoc-CPT). Goiânia: CPT Nacional, 2022

LACERDA, Rosane Freire; FEITOSA, Saulo Ferreira. Bem Viver: **Projeto U-tópico e De-colonial**. *Interterritórios*, v. 1, n. 1, p. 5–23, 2015. < <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/interterritorios/article/view/5007/4291> >

LANGDON, Esther Jean; LAFFAY, Tom; MANIGUAJE-YAIGUAJE, Taita Pablo. **Substância e práticas xamânicas contemporâneas entre os Siona do Putumayo: a poética e a política de uma visão contemporânea**. [v.5_n.5] Setembro 2021 Revista da Plataforma Brasileira de Políticas de Drogas. Disponível em: <https://pbpd.org.br/revistaplato>. Acesso em: 4 jan. 2023.

LIMA, T. S. **A planta redescoberta: um relato do encontro da ayahuasca com o povo Yudjá**. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, [S. l.], n. 69, p. 118-136, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/145636>. Acesso em: 7 dez. 2022

LACERDA, Rosane Freire; FEITOSA, Saulo Ferreira. Bem Viver: **Projeto U-tópico e De-colonial**. Iterritórios, v. 1, n. 1, p. 5–23, 2015. < <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/interritorios/article/view/5007/4291> >

HOOKS, Bell. **Tudo sobre o amor: novas perspectivas**. São Paulo: Elefante, 2021.

MARTINS, José de Souza. **A chegada do estranho**. São Paulo: Hucitec, 1993.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

KRENAK, Ailton. **Futuro ancestral**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

O RECONHECIMENTO DAS FRONTEIRAS ÉTNICAS EM JULGADOS DE TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS: A EFETIVIDADE DA RESOLUÇÃO 287/2019 DO CNJ

Daize Fernanda Wagner¹

Luiza Ghisleri Mocellin²

INTRODUÇÃO

O presente artigo parte da noção de fronteiras étnicas desenvolvida por Frederic Barth para, então, verificar de que maneira os tribunais de justiça estaduais reconhecem a pertença étnica de indígenas em suas decisões.

Para isso, considera as resoluções expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ): a de n. 287/2019, que estabelece procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade, e dá diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário e seu respectivo manual; a de n. 453/2022, que instituiu o Fórum Nacional do Poder Judiciário para monitoramento e efetividade das demandas relacionadas aos Povos Indígenas (FONEPI), com o objetivo de elaborar estudos e propor medidas para o aperfeiçoamento do sistema judicial quanto ao tema; e a de n. 454/2022, que estabelece diretrizes e procedimentos para efetivar a garantia do direito ao acesso ao Judiciário de pessoas e povos indígenas. Considera-se que tais resoluções representam o reconhecimento de que os indígenas devem ter sua identidade étnica respeitada em todas as instâncias do Poder Judiciário e em todas as decisões judiciais.

Como objetivo geral se pretende identificar em que medida os tribunais estaduais reconhecem a identidade étnica de indígenas em suas decisões e, então, aplicam as normas de direito interno e internacional que determinam seu direito à diferença e autodeterminação.

Trata-se de pesquisa empírica, ainda em desenvolvimento, que se utiliza de abordagem qualitativa baseada em pesquisa bibliográfica e em pesquisa documental, a partir da busca de julgados nos endereços eletrônicos dos Tribunais de Justiça estaduais selecionados.

Para o presente estudo, utilizou-se parte dos dados encontrados no endereço eletrônico do Tribunal de Justiça do estado do Amazonas (TJAM). Sendo o estado do Amazonas aquele que congrega o maior número de indígenas, as decisões de seu tribunal para tais pessoas, então, torna-se relevante e paradigmática para toda a região e também para os demais tribunais estaduais de nosso país.

¹ Professora no Centro de Ciência Jurídica da Universidade Federal de Santa Catarina e no Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade Federal do Amapá. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Endereço eletrônico: daize.wagner@ufsc.br

² Graduanda em Direito no Centro de Ciência Jurídica da Universidade Federal de Santa Catarina. Bolsista de iniciação científica CNPQ/UFSC. Endereço eletrônico: lugmocellin@gmail.com

FRONTEIRAS ÉTNICAS

A noção de fronteiras étnicas nas ciências sociais recebeu grande contribuição a partir de Frederic Barth e, antes dele, de Max Weber. Na obra *Economia e Sociedade*, de 1922, Weber dedicou o capítulo *Comunidades Étnicas* ao tema. Segundo ele, grupos étnicos existem pela crença subjetiva que seus membros têm de formar uma comunidade e pelo sentimento de honra social compartilhado por todos que alimentam essa crença. A identidade étnica do grupo é construída a partir da diferença em relação aos outros, que não compõe o grupo. Há como que uma atração entre os que se sentem parte do “nós” e uma repulsa em relação aos que são “outros”. A pertença, então, não está fundada no isolamento, mas sim na comunicação das diferenças em relação aos outros (Weber, 1994).

Posteriormente, esse desenvolvimento do que seja a pertença étnica descrita por Weber foi apropriada e desenvolvida por Fredrik Barth (1969). “Barth vai perceber que nem os grupos étnicos se definem por portarem culturas específicas nem o contato dilui as etnias” (Silva, 2005, p. 30). A partir daí, Barth renova a definição de grupos étnicos, segundo a qual, então,

As fronteiras [entre os grupos étnicos] persistem apesar do fluxo de pessoas que as atravessam. [...] As distinções de categorias étnicas não dependem de uma ausência de mobilidade, contato e informação. [...] As distinções étnicas não dependem de uma ausência de interação social e aceitação, mas são, muito ao contrário, frequentemente as próprias fundações sobre as quais são constituídos os sistemas sociais englobantes. A interação em um sistema social como este não leva a seu desaparecimento por mudança e aculturação; as diferenças culturais podem permanecer apesar do contato interétnico e da interdependência dos grupos. [...] Os grupos étnicos são categorias de atribuição e identificação realizadas pelos próprios atores e, assim, têm a característica de organizar a interação entre as pessoas. [...] Uma atribuição categórica é uma atribuição étnica quando classifica uma pessoa em termos de sua identidade básica mais geral, presumivelmente determinada por sua origem e seu meio ambiente. Na medida em que os atores usam identidades étnicas para categorizar a si mesmos e outros, com objetivos de interação, eles formam grupos étnicos neste sentido organizacional. (Barth, 1998, p. 188, 189, 193-194).

Barth apresentou uma concepção dinâmica para a identidade étnica, em substituição a uma percepção estática. A partir de seus estudos foi possível compreender que a identidade étnica, tal como outras identidades coletivas, é construída e transformada na interação de grupos sociais, seja em processos de inclusão, seja de exclusão, sempre numa dinâmica de se estabelecer os limites entre tais grupos e aqueles que os integram ou não (Poutignat; Streiff-Fenart, 1998).

Essa é a grande contribuição de Barth para o debate acerca da identidade étnica: ela não está fixada de maneira estática em características estáticas ou imutáveis. Como afirmou Silva (2005), “[i]dentidade não é sinônimo de unicidade.” (Silva, 2005, p. 44). Essa é a importância dos estudos de Frederic Barth, pois entendeu que os processos de

organização social através dos quais mantêm-se de forma duradoura as distinções entre “nós” e “os outros” podem se alterar e que tais alterações não são capazes de suprimir a diferença entre o “nós” e “os outros” (Lapierre, 1998). “As diferenças culturais podem permanecer apesar do contato interétnico e da interdependência dos grupos”. (Barth, 1998, p.188).

Para Barth, o traço fundamental dos grupos étnicos é a atribuição e a pertença. Assim, pouco importa que traços culturais ou outras diferenças “objetivas” se modifiquem e pouco importa as diferenças que os membros do grupo possam ter em seus comportamentos manifestos: “se eles dizem que são A, em oposição a outra categoria B da mesma ordem, eles estão querendo ser tratados e querem ver seus próprios comportamentos interpretados e julgados como de As e não de Bs, ou seja, eles declaram sua sujeição à cultura compartilhada pelos As.” (Barth, 1998, p. 195).

Então, em síntese, a partir de Barth é possível afirmar que grupos étnicos são organizações sociais cujas fronteiras se definem pelo pertencimento que cada ator manifesta em relação ao grupo. Os traços culturais devem ser compreendidos muito mais como produzidos pelo grupo do que como formatadores da identidade étnica do grupo. Portanto, é indígena quem se considera e é considerado indígena por seu grupo. (Cunha, 1987).

Essa compreensão repercutiu juridicamente e considera-se que está na base da definição de quem é indígena na Convenção 169 da OIT, artigo 1º, item 2. Se por um lado a identidade étnica indígena é afirmada pelo próprio indígena e pelo grupo do qual faz parte, por outro, implica em reconhecimento pelos demais, que não integram aquele grupo étnico (Wagner, 2019). Esse aspecto relacional da noção de identidade étnica foi também enfatizado por Luciano:

Ora, identidade implica a alteridade, assim como a alteridade pressupõe diversidade de identidades, pois é na interação com o outro não-idêntico que a identidade se constitui. O reconhecimento das diferenças individuais e coletivas é condição de cidadania quando as identidades diversas são reconhecidas como direitos civis e políticos, consequentemente absorvidos pelos sistemas políticos e jurídicos no âmbito do Estado Nacional. (Luciano, 2006, p. 49).

No cotidiano, as diferentes identidades indígenas são reafirmadas e há reelaboração cultural. Estas deveriam caminhar juntamente com a superação da marginalização, da extrema pobreza e também com a consolidação da cidadania. “Ora, se hoje a política institucional brasileira reconhece e de algum modo valoriza a presença de povos e culturas indígenas no país, é fundamental que se criem condições minimamente atrativas para a legitimação dos mesmos.” (Pacheco, 2012, p. 134). As identidades coletivas distintas demandam direitos diferenciados. “Direitos diferenciados por grupos”, conforme expressão de Kymlicka, citado por Oliveira (2006, p. 95).

Por consequência, certas ideias ainda persistentes acerca dos indígenas precisam ser

modificadas. Uma delas é a noção de aculturação e de “índio integrado”, que é pejorativa e sem uso científico. “Não há coletividade humana que independe de processos de empréstimo cultural. Todas as sociedades vivas, históricas, promovem e atravessam processos de mudança, adaptação, apropriação e criação cultural”. (Pacheco, 2012, p. 134).

A expressão “índio aculturado”, portanto, transmite uma informação praticamente nula e, ademais, contém um sentido acusatório, uma vez que faz ressurgir a categoria fantasmática de “índio autêntico”, a qual se presta a usos muito violentos contra os índios reais. Como se nota sem muita dificuldade, jamais se chega a tal “índio autêntico”, mantido à distância em territórios remotos, porque essa é uma categoria vazia, de uso meramente ideológico (Pacheco, 2012, p. 134).

Portanto, observar como os poderes integrantes do Estado e, no caso da presente pesquisa, como o Poder Judiciário compreende e efetiva, ou não, os direitos decorrentes da identidade étnica dos indígenas é relevante e necessário.

A IDENTIDADE ÉTNICA DOS INDÍGENAS NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS

No que se refere às ações judiciais envolvendo indígenas individualmente, a maioria se dá na esfera da justiça estadual e é de natureza criminal. Isso é decorrência da interpretação que se deu ao artigo 109, inciso XI, da CF/88, que delimita a competência da justiça federal e diz que “Aos juízes federais compete processar e julgar: XI - a disputa sobre direitos indígenas.” (Brasil, 1988).

O entendimento jurisprudencial que se firmou para esse dispositivo legal foi cristalizado no verbete de súmula n. 140 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), segundo o qual “compete à Justiça Comum Estadual processar e julgar crime em que o indígena figure como autor ou vítima”. Essa súmula do STJ foi aprovada no ano de 1995 e desde então é a interpretação que restou consagrada para o artigo 109, inciso XI, da CF/88.

Por consequência, passou-se a entender que a expressão “disputa sobre direitos indígenas” contida no inciso XI do artigo 109 da CF/88 refere-se apenas ao que estabelece o artigo 231 da CF/88, que trata de direitos indígenas coletivos. Assim, para estes, a competência é da justiça federal e para os casos nos quais indígenas são acusados, réus ou vítimas de delitos, de regra, são competência da justiça estadual.

Além da súmula 140 do STJ, o Supremo Tribunal Federal (STF) também entendeu da mesma maneira, quando julgou o Habeas Corpus (HC) n. 79.530, no ano de 1999, cuja ementa afirma:

ÍNDIO INTEGRADO À COMUNHÃO NACIONAL. CONDENAÇÃO PELO CRIME DO ART. 213 DO CÓDIGO PENAL. DECISÃO QUE ESTARIA EIVADA DE

NULIDADES. DENEGAÇÃO DE HABEAS CORPUS PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RENOVAÇÃO DO PEDIDO PERANTE ESTA CORTE, À GUISA DE RECURSO. Nulidades inexistentes. Não configurando os crimes praticados por índio, ou contra índio, “disputa sobre direitos indígenas” (art. 109, inc. XI, da CF) e nem, tampouco, “infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas” (inc. IV ib.), é da competência da Justiça Estadual o seu processamento e julgamento. [...] (BRASIL, 1999, p. 1).

Ainda que esse entendimento seja dominante no Poder Judiciário, ele não está livre de críticas. Vários estudiosos do assunto têm, ao longo do tempo, defendido a necessidade de que seja revisto, sob vários argumentos. De todos, aquele que mais se evidencia em vários acórdãos da justiça estadual diz respeito ao “subjativismo tendencioso inserido na pauta da definição de competência da jurisdição para julgar casos relativos a indivíduos e povos indígenas” (Oliveira, 2019, p. 85).

Para além disso, esse entendimento é anterior a boa parte das normas internacionais de reconhecimento e proteção a direitos humanos direcionados aos povos indígenas, como é o caso da Convenção 169 da OIT, e mesmo de normativas internas, a exemplo das resoluções do CNJ que regem o assunto no âmbito do Poder Judiciário nacional. Tais normas, em sintonia com a CF/88, reconhecem a diversidade cultural e dimensão étnica sempre envolvidas nesse debate.

Igualmente importante é o argumento que lembra que a Justiça Federal guarda maior distanciamento em relação ao ambiente onde os fatos ocorreram. Os juízes estaduais tendem a estar sob maior influência e pressão de interesses marcadamente antagônicos aos dos povos indígenas, de maneira que sua imparcialidade e independência restam comprometidas. Nessa direção apontam as pesquisas de Santos Filho (2010), Moreira (2014), Oliveira (2019) e Moreira; Zema (2019), dentre outros.

Todavia, a despeito das críticas aqui sintetizadas, o entendimento predominante é aquele da Súmula 140 do STJ, que segue sendo aplicada até hoje. Consequentemente, os juízes estaduais são os que têm competência para julgar a maioria das ações penais envolvendo indígenas.

Ao observar o conteúdo de muitas dessas decisões, diferentes pesquisadores têm chegado a semelhantes conclusões: de que o Poder Judiciário ainda não foi capaz de efetivamente reconhecer o direito à diferença aos indígenas em processos criminais. Em muitas decisões, os julgadores apresentam argumentos que invocam a aculturação e a integração dos indígenas e, como consequência, negam-lhes direitos decorrentes do fato de serem indígenas.

Nessa direção, em 2008, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) e a Procuradoria-Geral da República (PGR) elaboraram um convênio que resultou no relatório Criminalização e Situação Prisional de Índios no Brasil, coordenado por Cristhian Teófilo

da Silva. O relatório foi produzido a partir de pesquisa exploratória conduzida nos estados do Amazonas, do Rio Grande do Sul e da Bahia e visava verificar a situação prisional de indígenas (Silva, 2008).

A partir dos dados coletados, o relatório concluiu que não havia consistência nas informações oficiais sobre o perfil étnico indígena da população carcerária; que predominava o desconhecimento das autoridades policiais, judiciais, políticas e acadêmicas acerca do real contingente de indígenas presos; que os crimes cometidos por indígenas e o consequente aprisionamento é decorrente, majoritariamente, da baixa qualidade de vida nas aldeias de origem e das dificuldades para que as formas tradicionais de resolução de conflitos possam operar em contextos de desorganização social, como é o caso dos locais que sofreram o impacto de frentes de expansão econômica da sociedade nacional; que há desconhecimento de policiais, agentes carcerários, delegados, promotores, procuradores, juízes e indigenistas de órgãos oficiais ou da sociedade civil, acerca da legislação nacional e internacional aplicável aos indígenas acusados de crimes (Silva, 2008).

No mesmo ano, o Centro de Trabalho Indigenista (CTI), elaborou o relatório Situação dos Detentos Indígenas do Estado de Mato Grosso do Sul. Segundo este, um aspecto relevante de seu diagnóstico é que havia pouca garantia de direitos dos indígenas nos julgamentos das ações criminais. Além disso, detectou o descumprimento das garantias individuais na fase de execução penal e o encobrimento dos direitos assegurados na legislação brasileira em geral e na legislação indigenista. Também verificou a violação dos direitos humanos dos indígenas previstos em Convenções e Declarações de caráter internacional (CTI, 2008).

No mesmo sentido, Moreira (2014), após ter analisado decisões judiciais do STF, do STJ, do TRF1 e das comarcas de Dourados, Amambai e Ponta-Porã, no estado de Mato Grosso do Sul, afirma que é possível verificar na atuação do judiciário o caráter incompleto e aberto no reconhecimento dos novos direitos trazidos pela CF/88.

Segundo a autora, durante o exercício interpretativo, grande parte desses direitos acabam tendo seu sentido preenchido a partir de uma leitura de mundo que reproduz o estranhamento e a inferioridade dos indígenas, sem conseguir efetivamente alcançar os valores do outro. Limitam-se, então, à negação e não produz a interação. “Retira do judiciário a responsabilidade de contribuir com o Estado no cumprimento de seu dever em garantir aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” (Moreira, 2014, p. 236).

No mesmo sentido, Moreira e Zema (2019) afirmam que, na maior parte das decisões das varas da justiça estadual resta evidenciado o distanciamento entre a vigência e a efetividade das normas e princípios da CF/88 e do direito internacional dos direitos humanos, como é o caso da Convenção 169 da OIT e da Declaração das Nações Unidas

sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Wagner, Araújo e Jennings (2019) verificaram decisões judiciais dos tribunais de justiça dos estados que integram a Região Norte do país, para observar se teriam efetivamente rompido com a percepção assimilacionista do Estatuto do Índio. Ou seja, observaram de que maneira a identidade étnica dos indígenas aparecia nos julgados. Partindo de parâmetros pré-estabelecidos, entre os meses de março e agosto de 2018, realizaram consulta nos endereços eletrônicos dos tribunais de justiça dos sete estados que integram a região Norte: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

Os resultados obtidos apontam para a constatação de que os Tribunais estaduais da Região Norte não superaram a visão assimilacionista. Ao serem provocados para decidir um litígio que envolve discussões étnicas, desconsideraram as subjetividades dos indígenas, sua autoidentificação e pertença étnica. Em grande medida, os Tribunais de Justiça da Região Norte seguem classificando os indígenas por traços culturais, considerando-os aculturados ou não-aculturados, como se fosse possível ser mais ou menos indígena a partir de aspectos como portar documentos de identificação, ter frequentado a escola, ter profissão etc.

Há uso recorrente de dispositivos do Estatuto do Índio que são incompatíveis com a atual ordem constitucional, como é o caso do artigo 4º, que categorizava os indígenas em isolados, em vias de integração e integrados. Por fim, observaram que a Convenção 169 da OIT raramente é mencionada nas decisões, mesmo quando é utilizada como matéria de defesa dos indígenas (Wagner; Araújo; Jennings, 2019).

No caso das ações penais, persiste uma síntese que invisibiliza os sentidos de ser indígena e os impactos sociais, culturais e econômicos que o encarceramento produz nele e em sua comunidade de origem. A síntese que persiste ainda hoje é a do índio aculturado, que é portador de título eleitoral, carteira de trabalho, que exerce uma profissão ou que frequentou a escola e fala fluentemente a língua portuguesa (MOREIRA; ZEMA, 2019). Assim, pode-se afirmar que a identidade étnica dos indígenas não é efetivamente reconhecida em toda a dimensão do que representa no âmbito do Poder Judiciário estadual.

Muito provavelmente, este tenha sido um dos motivos que levou o CNJ a expedir atos normativos que visam orientar a atuação dos integrantes de todo o Poder Judiciário acerca dos povos indígenas e das pessoas indígenas.

AS RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 e instalado em 14 de junho de 2005, em cumprimento ao artigo 103-B da CF/88. É um órgão do Poder Judiciário, com sede em Brasília (DF) e atuação em todo

o território nacional. Conforme divulga em seu endereço eletrônico, tem por missão “promover o desenvolvimento do Poder Judiciário em benefício da sociedade, por meio de políticas judiciárias e do controle da atuação administrativa e financeira” (Brasil, 2024).

Dentre suas principais funções, destaca-se o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o controle do cumprimento dos deveres funcionais pelos magistrados. Para além disso, também lhe compete planejar, auxiliar e acompanhar políticas que objetivem a melhoria dos serviços prestados pelos tribunais.

Para que bem desempenhe seus fins, o CNJ pode expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência. Tais atos têm força normativa, ou seja, obrigam todos os órgãos e membros integrantes do Poder Judiciário a suas determinações, exceto o STF. Isso está previsto no artigo 103-B da CF/88 e, mais especificamente, no artigo 102 do Regimento Interno do CNJ.

É nesse contexto que se inserem as resoluções do CNJ que se direcionam a aspectos relacionados aos povos indígenas e às pessoas indígenas, das quais destacam-se: a Resolução n. 287/2019, que estabelece procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade, e dá diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário e seu respectivo manual; a Resolução n. 453/2022, que instituiu o Fórum Nacional do Poder Judiciário para monitoramento e efetividade das demandas relacionadas aos Povos Indígenas (FONEPI), com o objetivo de elaborar estudos e propor medidas para o aperfeiçoamento do sistema judicial quanto ao tema; a Resolução n. 454/2022, que estabelece diretrizes e procedimentos para efetivar a garantia do direito ao acesso ao Judiciário de pessoas e povos indígenas, dentre outras.

Tendo em consideração que a presente pesquisa está em desenvolvimento, neste estudo interessa observar especialmente a Resolução n. 287/2019.

A RESOLUÇÃO 287/2019 DO CNJ

O CNJ aprovou a Resolução n. 287 em 25 de junho de 2019. Tal resolução tem por objetivo estabelecer procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade, e dar diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário (BRASIL, 2019b).

Conforme se depreende do voto do Presidente do CNJ à época, Ministro José Antonio Dias Toffoli, o conteúdo da resolução resultou de reuniões com representantes de órgãos e de entidades do Sistema de Justiça, do Poder Executivo e da sociedade civil, que lidam diretamente com a temática, como é o caso do Ministério Público Federal, da

Defensoria Pública da União, da FUNAI e do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), além de especialistas do próprio Poder Judiciário e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Todavia, não foi possível verificar, a partir do texto publicado, a participação direta de indígenas na elaboração da resolução (Brasil, 2019b).

Ainda segundo o voto do Presidente do CNJ, a resolução objetiva disciplinar procedimentos que dizem respeito à identificação da pessoa como indígena, ao registro dessa informação nos sistemas informatizados do Poder Judiciário e também regulamentar o acesso a intérpretes nos atos processuais e à perícia antropológica para o fornecimento de subsídios acerca da responsabilização de indígenas (Brasil, 2019b).

Entre seus considerandos, a Resolução vincula seu conteúdo aos tratados internacionais de direitos humanos dos povos indígenas, como a Convenção 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Seu texto representa significativo avanço por partir do órgão de cúpula do Poder Judiciário e por estar alinhado com a normativa internacional de direitos humanos e também a CF/88 e demais normas aplicáveis aos indígenas em nosso país.

A Resolução n. 287/2019 do CNJ foi muito explícita quanto aos valores interculturais de leitura das normas indigenistas, ainda que seu texto seja em muitas partes apenas de sugestão aos magistrados. Nos primeiros artigos da Resolução, que tratam da identificação da pessoa indígena e da autodeclaração, seu texto é impositivo, pois utiliza verbos como *serão* e *deverão*, a exemplo do artigo 2º, 3º e 4º, que afirmam:

Art. 2º Os procedimentos desta Resolução **serão** aplicados a todas as pessoas que se identifiquem como indígenas, brasileiros ou não, falantes tanto da língua portuguesa quanto de línguas nativas, independentemente do local de moradia, em contexto urbano, acampamentos, assentamentos, áreas de retomada, terras indígenas regularizadas e em diferentes etapas de regularização fundiária.

Art. 3º O reconhecimento da pessoa como indígena **se dará** por meio da autodeclaração, que poderá ser manifestada em qualquer fase do processo criminal ou na audiência de custódia.

§ 1º Diante de indícios ou informações de que a pessoa trazida a juízo seja indígena, a autoridade judicial **deverá** cientificá-la da possibilidade de autodeclaração, e informá-la das garantias decorrentes dessa condição, previstas nesta Resolução.

§ 2º Em caso de autodeclaração como indígena, a autoridade judicial **deverá** indagar acerca da etnia, da língua falada e do grau de conhecimento da língua portuguesa.

§ 3º Diante da identificação de pessoa indígena prevista neste artigo, as cópias dos autos do processo **deverão** ser encaminhadas à regional da Fundação Nacional do Índio – Funai mais próxima em até 48 (quarenta e oito) horas.

Art. 4º A identificação da pessoa como indígena, bem como informações acerca de sua etnia e língua por ela falada, **deverão** constar no registro de todos os atos processuais.

§ 1º Os tribunais **deverão** garantir que a informação sobre identidade indígena e etnia, trazida em qualquer momento do processo, conste dos sistemas informatizados do Poder Judiciário.

§ 2º Essas informações **deverão** constar especialmente da ata de audiência de custódia, em consonância com o art. 7º da Resolução CNJ nº 213/2015 (Brasil, 2019, grifamos).

Todavia, nos artigos da Resolução que tratam da realização de procedimentos próprios em relação às pessoas indígenas, como a confecção de laudo pericial antropológico, a presença de intérprete durante os atos do processo e a necessidade de consideração dos costumes próprios na imposição da pena, os verbos que se destacam são poderá, buscará, deverá sempre que possível, como é o caso dos artigos 5º, 6º, e 7º, abaixo transcritos:

Art. 5º A autoridade judicial buscará garantir a presença de intérprete, preferencialmente membro da própria comunidade indígena, em todas as etapas do processo em que a pessoa indígena figure como parte:

I - se a língua falada não for a portuguesa;

II - se houver dúvida sobre o domínio e entendimento do vernáculo, inclusive em relação ao significado dos atos processuais e às manifestações da pessoa indígena;

III - mediante solicitação da defesa ou da Funai; ou

IV - a pedido de pessoa interessada.

Art. 6º Ao receber denúncia ou queixa em desfavor de pessoa indígena, a autoridade judicial poderá determinar, sempre que possível, de ofício ou a requerimento das partes, a realização de perícia antropológica, que fornecerá subsídios para o estabelecimento da responsabilidade da pessoa acusada, e deverá conter, no mínimo:

I - a qualificação, a etnia e a língua falada pela pessoa acusada;

II - as circunstâncias pessoais, culturais, sociais e econômicas da pessoa acusada;

III - os usos, os costumes e as tradições da comunidade indígena a qual se vincula;

IV - o entendimento da comunidade indígena em relação à conduta típica imputada, bem como os mecanismos próprios de julgamento e punição adotados para seus membros; e

V - outras informações que julgar pertinentes para a elucidação dos fatos.

Parágrafo único. O laudo pericial será elaborado por antropólogo, cientista social ou outro profissional designado pelo juízo com conhecimento específico na temática.

Art. 7º A responsabilização de pessoas indígenas deverá considerar os mecanismos próprios da comunidade indígena a que pertença a pessoa acusada, mediante consulta prévia.

Parágrafo único. A autoridade judicial poderá adotar ou homologar práticas de resolução de conflitos e de responsabilização em conformidade com costumes e normas da própria comunidade indígena, nos termos do art. 57 da Lei nº 6.001/73 (Estatuto do Índio) (Brasil, 2019).

Além da Resolução, o CNJ publicou um Manual para orientar tribunais e magistrados quanto a sua aplicação. Daí é possível depreender o esforço do CNJ no sentido de orientar todos os seus integrantes acerca da importância da normativa e necessidade de se assegurar seu cumprimento.

No ano de 2023, Milhomem e Wagner realizaram pesquisa empírica para verificar o conteúdo das decisões do STJ. O objetivo era identificar se as garantias previstas na Resolução nº 287/2019 do CNJ estavam sendo observadas de modo a resguardar a identidade indígena no âmbito dos processos criminais.

Entre seus achados, verificaram que mesmo em decisões favoráveis aos réus indígenas e que concedem garantias da Resolução 287/2019 do CNJ, o discurso integracionista ainda se faz presente. Os pedidos de tradução das peças e do intérprete continuaram sendo amplamente negados, com base no conhecimento da língua portuguesa por parte dos

réus indígenas. Concluíram que, apesar disso, a Resolução 287/2019 do CNJ representa significativa renovação no tratamento jurídico-penal da pessoa indígena no Brasil, principalmente por partir do próprio Poder Judiciário tal iniciativa (Milhomem; Wagner, 2023).

A despeito do aparente avanço que a Resolução possa representar, necessário que se prossiga na investigação para abranger um maior número de tribunais, de maneira a acompanhar se e como o conteúdo da Resolução vem sendo concretizado pelos julgadores, sobretudo considerando que a normativa já está em vigor há cinco anos.

ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

O presente artigo refere-se à parte de pesquisa em andamento. Assim, não apresenta dados conclusivos, mas uma mostra inicial, coletada no endereço eletrônico do Tribunal de Justiça do estado do Amazonas (TJAM).

O Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM) tem sede na capital, Manaus, e jurisdição em todo o território do estado federado. Abrange a comarca de Manaus e mais sessenta comarcas do interior do estado (Amazonas, 2022). O estado do Amazonas é o estado que possui a maior população indígena, com 490,9 mil indígenas, que representam 12,45% da população total do estado (Dados do CENSO 2022..., 2023).

No dia 16 de agosto de 2024, foi realizada busca de julgados no site do TJAM através do endereço eletrônico <https://www.tjam.jus.br/>. Neste, percorreu-se o seguinte caminho até chegar à busca dos julgados: + Serviços Judiciais; Sistemas; Consulta de Jurisprudência; Consulta de jurisprudências do TJ, T. Recursais, J. Especiais e Conselho da Magistratura – Digital; Consulta Completa; Pesquisa Livre. Nesta aba, foram inseridos os termos de busca: “Resolução” + “287” + “CNJ”. O próprio sistema já apresenta as caixas 2º Grau; Acórdãos; Data de Publicação marcadas e assim se manteve. Pesquisar. Considerou-se todos os acórdãos julgados até a data de 31 de julho de 2024.

Como resultado, o sistema retornou 22 registros. Destes, foram excluídos aqueles que não guardavam nenhuma relação com a pesquisa, como por exemplo, acórdãos que mencionavam outras normativas do CNJ. Restaram, então, 9 acórdãos, nos quais a Resolução 287/2019 do CNJ é mencionada.

Muito provavelmente, a busca realizada no endereço eletrônico do TJAM não encontrou todos os julgados nos quais a Resolução 298/2019 CNJ foi citada ou utilizada. A pesquisa se utiliza da ferramenta disponibilizada pelo próprio Tribunal e, eventualmente, a indexação dos acórdãos pode ser diferente daquilo que se espera. Para além disso, é preciso considerar que a Resolução n. 287/2019 pode ter sido efetivamente utilizada em algum caso sem ter sido explicitamente mencionada.

A partir desses esclarecimentos fica evidente que a presente mostra não esgota o

debate ou a pesquisa. É abordagem inicial acerca da maneira como a Resolução 287/2019 CNJ tem sido efetivada em casos envolvendo indígenas no TJAM. No quadro abaixo (Quadro 1) é possível visualizar os dados básicos dos julgados encontrados em ordem cronológica de julgamento.

Quadro 1 – Julgados do TJAM

N.	Número processo	Tipo de Recurso	Órgão Julgador	Data do Julgamento	Assunto
1	4006998-30.2020.8.04.0000	Habeas Corpus	Primeira Câmara Criminal	28/11/2020	Prisão Preventiva Estupro de vulnerável
2	0000231-10.2017.8.04.6900	Apelação Criminal	Segunda Câmara Criminal	09/07/2021	Tráfico de Drogas
3	4004680-40.2021.8.04.0000	Habeas Corpus	Segunda Câmara Criminal	23/09/2021	Latrocínio
4	0000115-09.2014.8.04.6900	Apelação Criminal	Segunda Câmara Criminal	24/11/2021	Tráfico de drogas e condutas afins
5	4009133-78.2021.8.04.0000	Habeas Corpus	Segunda Câmara Criminal	13/04/2022	Estupro de vulnerável
6	0000385-67.2013.8.04.6900	Agravo de Execução Penal	Primeira Câmara Criminal	29/08/2022	Tráfico de drogas e condutas afins
7	4004209-87.2022.8.04.0000	Habeas Corpus	Segunda Câmara Criminal	16/09/2022	Estupro de vulnerável Liberdade provisória
8	4012633-84.2023.8.04.0000	Habeas Corpus	Primeira Câmara Criminal	05/02/2024	Homicídio qualificado
9	0600112-83.2021.8.04.770	Recurso em sentido estrito	Segunda Câmara Criminal	06/07/2024	Homicídio qualificado

Fonte: TJAM, elaboração própria.

Nos 9 julgados a Resolução 287/2019 é mencionada, mas em nenhum deles ela foi efetivamente aplicada. De regra, a Resolução é mencionada entre os argumentos de defesa dos réus indígenas em diferentes aspectos, conforme cada caso concreto demande.

Assim, no primeiro julgado, Habeas Corpus n. 4006998-30.2020.8.04.0000, a Primeira Câmara Criminal debateu o excesso de duração da prisão preventiva do réu indígena condenado pelo crime de estupro de vulnerável, oriundo da comarca de São

Gabriel da Cachoeira. A Resolução 287/2019 do CNJ é mencionada no relatório, entre os argumentos de defesa do réu, que afirma sua não observância e, por consequência, postula a nulidade da sentença condenatória. Pelo que se depreende do relatório, o réu propôs apelação da sentença condenatória, mas ainda aguardava seu julgamento quando interpôs o Habeas Corpus. Ao final, os desembargadores decidiram, por unanimidade, negar o Habeas Corpus, considerando que o recurso adequado para fazer tal discussão seria a apelação. Nenhuma consideração fizeram acerca da Resolução 287/2019 do CNJ.

O segundo julgado é uma Apelação Criminal, n. 0000231-10.2017.8.04.6900, julgada pela Segunda Câmara Criminal do TJAM e refere-se ao delito de tráfico de drogas cometido por dois réus, dos quais uma indígena, mãe de crianças menores de 12 anos, residente no município de São Gabriel da Cachoeira, donde a ação se originou. Segundo o voto do relator:

Nessa linha intelectual, embora a Apelante se qualifique como indígena, ao analisar suas condições pessoais, evidencia-se que se enquadra no conceito de índio integrado, consoante inciso III, do artigo 4o, do Estatuto do Índio. Isto porque, não exerce qualquer atividade típica indígena, visto que reside na cidade do município de São Gabriel da Cachoeira, onde cursou até o ensino fundamental, possui pleno domínio da língua portuguesa, pesando em seu desfavor o fato de ser contumaz na prática do crime de tráfico de drogas naquele município, conforme depreende-se de sua folha de antecedentes. Logo, por estar completamente integrada à civilização, não faz jus ao tratamento especial disposto aos silvícolas. Não obstante, a exigência do exame antropológico se insere dentro de um juízo de discricionariedade do julgador, sendo imprescindível apenas ao indígena que vive em estado natural, longe da civilização e desconhece as normas de convivência em sociedade, o que não se verifica no presente caso. (Amazonas, 2021a, p. 5-6).

Para reforçar seu entendimento, cita jurisprudência do STJ e da própria Câmara do TJAM e finaliza, então, afirmando: “Portanto, ao indígena totalmente integrado à civilização nacional, em pleno gozo dos direitos civis, não fará jus a tratamento diferenciado, devendo responder pelos atos praticados como qualquer cidadão brasileiro”. (Amazonas, 2021a, p. 8). Assim, a Resolução 287/2019 do CNJ não foi aplicada ao caso.

O terceiro julgado refere-se a Habeas Corpus oriundo da Comarca de Coari, julgado pela Segunda Câmara Criminal do TJAM, sob o n. 4004680-40.2021.8.04.0000. O paciente é um réu indígena preso preventivamente pelo cometimento de latrocínio. A defesa do indígena solicita que lhe seja assegurado tratamento condizente com a Resolução 287/2019 do CNJ. Em seu voto, o relator afirma que os benefícios oriundos do artigo 56 do Estatuto do Índio são aplicáveis apenas em caso de condenação e não para prisão preventiva. Também problematiza a pertença étnica do réu. Ao fim, for unanimidade, negam o Habeas Corpus e não houve a aplicação da Resolução 287/2019 do CNJ em nenhum de seus aspectos.

O quarto julgado trata de uma apelação criminal, n. 0000115-09.2014.8.04.6900,

na qual uma ré indígena, condenada pelo crime de tráfico de drogas, oriunda da comarca de São Gabriel da Cachoeira. A Resolução 287/2019 é mencionada pela defesa da ré. Todavia, sua aplicação é afastada sob o argumento de que a ré está integrada à sociedade, conforme segue:

A recorrente sustenta a nulidade da instrução por inobservância da legislação indígena. Entretanto, cuida-se de argumento genérico, haja vista que a defesa não especifica em que ponto o Juízo da Instrução teria incorrido em ilegalidade. Ademais, a discussão que se instala diz respeito ao direito penal e não ao direito dos indígenas, haja vista que a ré se encontra inteiramente integrada à sociedade e responde criminalmente por de tráfico de drogas (Amazonas, 2021b, p. 1).

O quinto julgado é um Habeas Corpus, n. 4009133-78.2021.8.04.0000, julgado pela Segunda Câmara Criminal. Refere-se ao crime de estupro de vulnerável, oriundo da comarca de Coari. O réu é indígena da etnia Tikuna que está em prisão preventiva. A Resolução 287/2019 do CNJ é mencionada entre os argumentos de defesa do réu. Todavia, não é efetivamente aplicada, sob o argumento de que poderia representar supressão de instância, pois o réu não apresentou documentação indispensável ao deslinde da controvérsia, a despeito de ter anexado ao Habeas Corpus “cópia do inteiro teor dos autos originários” (Amazonas, 2022, p. 7). Assim, a prisão preventiva do réu foi mantida e negado o Habeas Corpus.

O sexto julgado é um Agravo de Execução Penal, n. 0000385-67.2013.8.04.6900, julgado pela Primeira Câmara Criminal e oriundo da comarca de São Gabriel da Cachoeira. Refere-se ao crime de tráfico de drogas. A ré está cumprindo a pena em Manaus, a despeito de ser indígena da etnia Baré, residente no município de São Gabriel da Cachoeira, que fica a 852 km de distância da capital. Solicitou que lhe seja aplicada prisão domiciliar, pois é mãe de três filhos, com 8, 13 e 15 anos.

Em contraposição, o relator referiu que o caso não trata de prisão preventiva, que possibilitaria a prisão domiciliar, conforme entendimento do STF. Sendo sua prisão definitiva, ainda que mãe de um filho menor de 12 anos, não faria jus a tal benefício.

O relator do acórdão cita parte da decisão do juízo de execução contra a qual a ré indígena apresentou o agravo, conforme segue:

Nessa linha intelectual, embora a sentenciada se qualifique como indígena, ao analisar suas condições pessoais, evidencia-se que se enquadra no conceito de índio integrado, consoante inciso III, do artigo 4o, do Estatuto do Índio. Isto porque, não exerce qualquer atividade típica indígena, visto que reside na cidade do município de São Gabriel da Cachoeira, possui pleno domínio da língua portuguesa, pesando em seu desfavor uma pluralidade de acusações penais, conforme depreende-se de sua folha de antecedentes. Logo, por estar completamente integrada à civilização, não faz jus ao tratamento especial disposto aos silvícolas (Amazonas, 2022a, p. 10).

O uso do argumento de integração da ré, que justificaria a não incidência da Resolução 287/2019 do CNJ, ou qualquer outra norma aplicável aos indígenas, aparece tanto na ementa quanto ao longo do voto do relator. Assim, a Resolução n. 287/2019 do CNJ foi mencionada no recurso, mas sua aplicação foi afastada com base no argumento de que a ré é indígena integrada.

O sétimo julgado encontrado é um Habeas Corpus, n. 4004209-87.2022.8.04.0000, julgado pela Segunda Câmara Criminal e oriundo da comarca de Coari. Refere-se ao crime de estupro de vulnerável praticado por réu indígena, que está em prisão preventiva. Do relatório se extrai o argumento de defesa do réu:

Sustenta que o Paciente é indígena e reside na zona rural do Município de Coari/AM, merecendo tratamento especial e observância da Resolução 287/2019 do CNJ, assim como da Lei 6.001/73 e da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, por esse motivo não se pode permitir que este continue recluso em ambiente que não garanta seus direitos fundamentais e legais, aduzindo a inviabilidade de sua permanência da capital (Amazonas, 2022b, p. 4).

O relator considerou estar demonstrada a necessidade/adequabilidade da manutenção da prisão preventiva do paciente em razão da gravidade das circunstâncias dos fatos trazidos aos autos, dentre outros argumentos. Para além disso, entendeu que o impetrante não apresentou “a documentação indispensável para o deslinde da controvérsia, qual seja, a cópia da decisão do Juízo de origem, relativa à aplicação do parágrafo único, do art. 56, da Lei n. 6.001/73 (Estatuto do Índio), restando impossível analisar a viabilidade do pleito deduzido”, pois o Habeas Corpus estaria insuficientemente instruído (Amazonas, 2022b, p. 9). Ao final, o Habeas Corpus foi negado e não houve a aplicação da Resolução 287/2019 do CNJ.

O oitavo julgado refere-se a um Habeas Corpus, n. 4012633-84.2023.8.04.0000, julgado pela Primeira Câmara Criminal. Se refere a um homicídio ocorrido dentro da terra indígena Andirá-Marau, na comarca de Maués. O crime envolve indígenas: tanto o réu é indígena Sateré-Mawé, quanto a vítima, sendo que a motivação está vinculada à feitiçaria.

A defesa solicitou a realização de laudo pericial antropológico, de maneira a bem elucidar as circunstâncias do ocorrido e seus significados para os envolvidos, posto referir aspectos de sua cultura que são distintos e até incompreensíveis para os não indígenas. Neste caso, marcante também é o fato de o Ministério Público ter caracterizado a motivação do crime, a feitiçaria ou pajelança, como fútil.

Todavia, o pedido de laudo antropológico foi indeferido pelo juízo de primeiro grau, pois foi formulado apenas depois da pronúncia do réu, sendo que não foi solicitado em nenhum momento da primeira fase do procedimento do júri. Além disso, o juiz de primeiro grau também considerou que o réu indígena está integrado à sociedade de Maués,

comarca na qual o fato ocorreu. Por fim, justificou que não haveria profissional habilitado para realizar tal laudo nem na comarca e nem nos quadros do TJAM, o que implicaria em demora injustificada ao processo.

Por fim, o juiz de primeiro grau indeferiu o pedido de laudo antropológico, mas facultou à defesa que indicasse profissional habilitado, no prazo de 5 dias, para depor em plenário, “que detenha conhecimento técnico acerca da cultura e costumes da etnia Sateré-Mawé” (Amazonas, 2024, p. 7). Tais argumentos foram reproduzidos pelo relator do acórdão, que manteve tal decisão. A ementa da decisão é esclarecedora:

DIREITO CONSTITUCIONAL. HABEAS CORPUS. HOMICÍDIO QUALIFICADO. RÉU INDÍGENA. PEDIDO DE REALIZAÇÃO DE LAUDO ANTROPOLÓGICO. DISPENSA FUNDAMENTADA PELO JUÍZO DE PISO. AFERIÇÃO DO GRAU DE INTEGRAÇÃO POR OUTROS ELEMENTOS. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. ORDEM DENEGADA. 1. Narra a impetrante que o paciente é indígena da etnia Sateré-Mawé, residente da Comunidade Vila Nova II, área indígena Andirá-Marau, e que o indeferimento da realização de estudo antropológico caracterizou cerceamento de defesa. 2. Conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça “é dispensável a realização de exame pericial antropológico ou sociológico quando, por outros elementos, constata-se que o indígena está integrado à sociedade civil e tem conhecimento dos costumes a ela inerentes” (Resp. 1.129.637/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 25/2/2014, DJe 10/3/2014). 3. Não se verifica manifesta ilegalidade se, para a dispensa do exame pericial, o Juízo a quo fundamentou os motivos que o levaram a considerar a referida prova desnecessária e protelatória. 4. In casu, não caracterizou cerceamento de defesa o indeferimento do pedido de produção de estudo antropológico, já que restou demonstrado, por outros elementos nos autos, o grau de integração do paciente à sociedade civil e aos costumes a ela inerentes. 5. Ordem denegada, em consonância com o parecer do Graduado Órgão Ministerial. (Amazonas, 2024, p. 1)

Ou seja, a ilegalidade apontada pela defesa do réu, por conta da não realização de perícia antropológica, foi afastada também por unanimidade pelos integrantes da Primeira Câmara Criminal do TJAM.

Por fim, o último julgado é um Recurso em Sentido Estrito, n. 0600112-83.2021.8.04.770, julgado pela Segunda Câmara Criminal. Refere-se a um homicídio qualificado cumulado com ocultação de cadáver e corrupção de menores, oriundo da comarca de Uarini.

Neste acórdão, a Resolução 287/2019 do CNJ é mencionada no relatório, entre os argumentos de defesa do réu, que menciona que a resolução afasta visões integracionistas no tratamento dos direitos indígenas. Todavia, o voto do relator, que foi acompanhado por unanimidade, não faz qualquer menção à resolução ou à pertença étnica do réu e demais envolvidos.

De maneira geral, chama atenção o fato de que todos os julgados mencionam a Resolução 287/2019 do CNJ e afastam sua incidência, sob diferentes argumentos. Dos nove julgados encontrados, em quatro deles aparece o argumento de que o réu indígena

está integrado à sociedade não indígena e, portanto, a ele não se aplicam os “benefícios” decorrentes da legislação indigenista e nem mesmo a Resolução 287/2019 do CNJ.

Para além do argumento de integração do indígena, é recorrente a ideia de que o tratamento diferenciado que é reservado aos povos e pessoas indígenas seja considerada um benefício ou privilégio. Também resta evidenciado o despreparo estrutural para assegurar a efetividade da Resolução, como, por exemplo, a inexistência de profissionais habilitados nas comarcas e quadros de servidores do TJAM. A interculturalidade estabelecida pela Resolução 287/2019 não encontra lugar no cotidiano dos casos julgados pelo tribunal. É possível inferir que, apesar de vigorar desde o ano de 2019, a efetividade da Resolução enfrenta inúmeros desafios, dos quais entende-se que a mudança de compreensão por parte dos julgadores seja a mais difícil de transpor.

Ou seja, aparentemente, a despeito do esforço do CNJ em fazer valer as normas direcionadas aos indígenas seja na CF/88, seja na normativa internacional, o resultado até o presente, no TJAM, é que não foi aplicada a nenhum dos casos encontrados. A Resolução 287/2019 do CNJ é importante esforço que esse órgão do Poder Judiciário faz no sentido de colocar em marcha o reconhecimento à diferença dos indígenas, que foi consagrado na CF/88.

A Resolução 287/2019 do CNJ, assim como outras resoluções que lhe são posteriores, a exemplo das Resoluções n. 453 e 454, representam, a um só tempo, o caminho que se deve trilhar e as dificuldades implicadas nesse caminho, por vezes, intransponíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação do CNJ representa importante avanço no sentido de reconhecer a identidade étnica dos indígenas e, assim, encaminhar a atuação de todo o Poder Judiciário na direção indicada pela Convenção 169 da OIT e pela CF/88, para reconhecer o direito à diferença e a autodeterminação dos povos indígenas. Portanto, os atos normativos do CNJ indicam a todos os integrantes do Poder Judiciário o rumo a seguir, que se destina ao reconhecimento da identidade e pertença étnica dos indígenas, conforme Barth demonstrou em seus estudos.

A pesquisa ainda está em desenvolvimento. Todavia, o que se observa em grande parte dos julgados até aqui encontrados é que persiste a classificação dos indígenas e, sobretudo, a ideia de “índio integrado”. Este, muito provavelmente, seja o maior desafio a enfrentar: a mudança de percepção dos julgadores acerca da identidade étnica indígena. É mudança que pode se dar a partir da formação continuada e do encontro com o outro: o indígena. Implica em superar preconceitos e pré-concepções há muito problematizadas e rechaçadas por estudiosos do tema, dos quais Barth e Weber podem ser considerados

precursores.

Para além disso, a partir das decisões encontradas, fica evidente que o direito à diferença que é assegurado aos indígenas ainda é compreendido como privilégio ou benefício. Essa percepção também deve ser superada – ser diferente não implica em ser nem melhor e nem pior, mas apenas diferente e isso também requer abertura para compreensões que vão para além daquela imposta pela sociedade não indígena, sempre dominante.

Por fim, a partir do estudo realizado também restou evidente a necessidade de que o Poder Judiciário organize e prepare suas estruturas, ou melhor, as pessoas que o integram para fazer frente a essa demanda – seja capacitando seus servidores e magistrados, seja contratando novos profissionais habilitados para assegurar que a Resolução 287/2019 do CNJ encontre possibilidade de ser aplicada – assegurando intérpretes e peritos antropólogos que atuem como verdadeiros tradutores de mundos, facilitando o encontro e a compreensão entre os indígenas e os não indígenas.

Esses são apenas alguns dos graves descompassos encontrados entre as decisões judiciais pesquisadas e a Resolução 287/2019 do CNJ. O presente estudo pretendeu contribuir para que esses descompassos possam ser superados, de maneira a assegurar que os direitos reconhecidos aos indígenas e há muito previstos em nossa legislação possam ser efetivados.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. **Tribunal de Justiça**. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php>. Acesso em: 02 mar. 2022.

AMAZONAS. **Agravo de Execução Penal n. 0000385-67.2013.8.04.6900**, julgado pela Segunda Câmara Criminal, em 29 ago. 2022. Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3036305&cdForo=0>. Acesso em: 28 jul. 2024.

AMAZONAS. **Apelação criminal n. 0000231-10.2017.8.04.6900**, julgada pela Segunda Câmara Criminal, em 09 jul. 2021. Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=2940491&cdForo=0>. Acesso em: 18 ago. 2024.

AMAZONAS. **Apelação criminal n. 0000115-09.2014.8.04.6900**, julgada pela Segunda Câmara Criminal, em 24 nov. 2021. Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=2970060&cdForo=0>. Acesso em: 18 ago. 2024.

AMAZONAS. **Habeas corpus criminal n. 4006998-30.2020.8.04.0000**, julgado pela Primeira Câmara Criminal, em 28 nov. 2020. Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=2903468&cdForo=0>. Acesso em: 18 ago. 2024.

AMAZONAS. **Habeas corpus criminal n. 4004680-40.2021.8.04.0000**, julgado pela Segunda Câmara Criminal, em 23 set. 2021. Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=2955624&cdForo=0>. Acesso em: 18 ago. 2024.

AMAZONAS. **Habeas Corpus criminal n. 4009133-78.2021.8.04.0000**, julgado pela Segunda Câmara Criminal, em 13 abr. 2022. Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3000359&cdForo=0>. Acesso em 18 ago. 2024.

AMAZONAS. **Habeas Corpus criminal n. 4004209-87.2022.8.04.0000**, julgado pela Primeira Câmara Criminal, em 16 set. 2022. Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3040996&cdForo=0>. Acesso em 18 ago. 2024.

AMAZONAS. **Habeas Corpus criminal n. 0000060-26.2018.8.04.7900**, julgado pela Primeira Câmara Criminal, em 05 fev. 2024. Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3233968&cdForo=0>. Acesso em 18 ago. 2024.

AMAZONAS. **Recurso em sentido estrito n. 0600112-83.2021.8.04.7700**, julgado pela Segunda Câmara Criminal, em 06 jul. 2024. Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3307373&cdForo=0>. Acesso em 18 ago. 2024.

BARTH, Fredrik. **Ethnic groups and boundaries: the social organization of culture difference**. Long Grove: Waveland, 1969.

BARTH, Fredrik. Grupos étnicos e suas fronteiras. In: POUTIGNAT, Philippe; STREIFF-FENART, Jocelyne. **Teorias da etnicidade**. Tradução de Elcio Fernandes. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 ago. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 287, 25 de junho de 2019**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2959>. Acesso em: 19 abr. 2022 [2019b].

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual da Resolução n. 287, de 25 de junho de 2019**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/Manual-Resolu%C3%A7%C3%A3o-287-2019-CNJ.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2022 [2019c].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 79.530, julgado em 16 dez. 1999**. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1778357>. Acesso em: 14 ago. 2024.

CTI. Centro de Trabalho Indigenista. **Situação dos Detentos Indígenas do Estado de Mato Grosso do Sul**. Brasília: CTI, 2008.

FENART, Jocelyne. **Teorias da etnicidade**. Tradução de Elcio Fernandes. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Os direitos dos índios: ensaios e documentos**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LAPIERRE, Jean William. Prefácio. In: POUTIGNAT, Philippe; STREIFF-FENART, Jocelyne. **Teorias da etnicidade**. Seguindo de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth. Tradução de Elcio Fernandes. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

LUCIANO, Gersem dos Santos. **O índio brasileiro**: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu nacional, 2006.

MILHOMEM, Isabela Lamarão da Silva. WAGNER, Daize Fernanda. A Resolução n. 287/2019 do Conselho Nacional de Justiça e as garantias reservadas a pessoas indígenas: a identidade indígena em decisões do Superior Tribunal de Justiça. In: MAUÊS, Antônio Moreira et al. (Org.). **Observatório anual da Rede Amazônica de Clínicas de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Rio Books, 2023, p. 86-110.

MOREIRA, Erika Macedo. **Onhemoiró**: o judiciário frente aos direitos indígenas. 2014. 273f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

MOREIRA, Erika Macedo; ZEMA, Ana Catarina. Proteção Constitucional da Jurisdição Indígena no Brasil. In: OLIVEIRA, Assis da Costa; CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. (Org.). **Lei do índio ou lei do branco – quem decide?** Sistemas jurídicos indígenas e intervenções estatais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 43-74.

OLIVEIRA, Assis da Costa. Radiografia do Tratamento Penal aos Povos Indígenas: dos Usos da Culpabilidade à Aplicação da Autodeterminação e da Antijuridicidade. In: OLIVEIRA, Assis da Costa; CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. (Org.). **Lei do índio ou lei do branco – quem decide?** Sistemas jurídicos indígenas e intervenções estatais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 75-126.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Perícia antropológica. In: LIMA, Antônio Carlos de Souza (Coord.). **Antropologia e direito**: temas antropológicos para estudos jurídicos. Brasília / Rio de Janeiro / Blumenau: Associação Brasileira de Antropologia / LACED / Nova Letra, 2012.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. **Caminhos da identidade**: ensaios sobre etnicidade e multiculturalismo. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Paralelo 15, 2006.

SANTOS FILHO, Roberto Lemos dos. Índios e competência criminal – a necessária revisão da Súmula 140 do STJ. In: VILLARES, Luiz Fernando (Coord.). **Direito penal e povos indígenas**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 93-103.

SILVA, Cristhian Teófilo da. **Criminalização e Situação Prisional de Índios no Brasil**” (Edital Projeto de Pesquisa ESMPU nº19/2006). Relatório Final Convênio: Procuradoria Geral da República-PGR Associação Brasileira de Antropologia-ABA Coordenador: Cristhian Teófilo da Silva (ABA, UnB), Brasília, Distrito Federal, 2008.

SILVA, Isabelle Braz Peixoto da. **Vilas de índios no Ceará Grande**: dinâmicas locais sob o Diretório Pombalino. Campinas: Pontes Editores, 2005.

WAGNER, Daize Fernanda. **Identidades étnicas em juízo**: o caso Raposa Serra do Sol. Belo Horizonte: Initia Via, 2019.

WAGNER, Daize Fernanda; ARAÚJO, Jéssica do Carmo; JENNINGS, Mário Guilherme Corrêa. Identidades étnicas em juízo: a identidade étnica indígena na visão dos

tribunais estaduais da Região Norte. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés et al. (Coord.). **Indígenas, Quilombolas e outros povos tradicionais**. Volume II. Curitiba: CEPEDIS, 2019, p. 169-192. Disponível em: <https://direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2019/10/Indi%C3%A7as-Quilombolas-e-outros-povos-tradicionais-1.pdf>. Acesso em 14 abr. 2022.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 3. Ed. Tradução de Regis Barbosa e Karem Elsabe Barbosa. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL EM FACE DO PLANO DE AÇÃO PARA PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL À LUZ DA ADPF Nº 760

Leila de Sena Bloss¹
Matheus do Vale Mota²
Priscila Elise Alves Vasconcelos³

INTRODUÇÃO

A Amazônia Legal, região de importância estratégica para a biodiversidade e o equilíbrio climático global, tem sido historicamente alvo de políticas públicas voltadas para a integração nacional e o crescimento econômico desde a década de 1950. No entanto, essas políticas, fundamentadas em uma visão desenvolvimentista, promoveram a exploração intensiva dos recursos naturais, resultando em graves consequências ambientais, como o desmatamento em larga escala e a degradação dos ecossistemas. A partir de 2003, a escalada do desmatamento na Amazônia, que atingiu 15,7% da floresta amazônica brasileira, evidenciou a necessidade urgente de ações governamentais voltadas à proteção ambiental da região.

Em resposta, o governo federal implementou o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), estruturado em quatro fases entre 2004 e 2020, com o objetivo de mitigar a destruição da floresta por meio de medidas de ordenamento fundiário, monitoramento e controle ambiental, e incentivo a atividades produtivas sustentáveis. Contudo, a descontinuidade da implementação do PPCDAm a partir de 2019 e o consequente aumento das taxas de desmatamento levaram à judicialização da questão ambiental, com a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 760, ajuizada em 2020.

Tendo-se em vista o relatado, presente trabalho baseia-se no recente e finalizado julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), da ADPF nº 760, dentro da qual questionou-se as ações e omissões do Poder Público federal para a execução de política de combate ao desmatamento na Amazônia Legal, e tem entre os objetivos determinar que o Estado exerça efetivamente o PPCDAm. Especificamente, tal documento possui relevância imensurável quanto aos impactos sentidos pelos povos originários em suas

1 Engenheira Florestal pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). Discente do curso de bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Analista Ambiental no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. E-mail: leilasena@hotmail.com.

2 Discente do curso de bacharelado em Direito da UFRR. E-mail: matheusdovalेमota@gmail.com.

3 Doutora em Direito pela Universidade Veiga de Almeida (UVA). Pós-graduada em Direito Público e Privado pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Especializada em Direito Público e Privado pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). Graduada em Direito pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Professora Adjunta do curso de bacharelado em Direito da UFRR. Professora Voluntária do Curso de Pós-Graduação Lato sensu em Direitos Difusos e Coletivos, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (PPGD/UEMS). Endereço eletrônico: priscila.vasconcelos@ufrir.br.

terras, tendo-se em vista o aumento na incidência do garimpo ilegal, da grilagem de terras e da extração ilegal de madeiras nelas. Nesse ínterim, inicialmente, far-se-á uma abordagem histórica sobre a compreensão da proteção ecológica como direito fundamental e a consagração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; em seguida, na perspectiva do princípio da vedação do retrocesso, analisar-se-á o plano histórico do princípio, fundamentos doutrinários e aplicação jurisprudencial, uma vez que esse dialoga com a melhoria da qualidade ambiental e impede, no que diz respeito aos direitos fundamentais de 3ª geração, que sejam suprimidas conquistas que tenham sido proporcionadas a uma determinada sociedade sem uma contrapartida adequada; e se apresentará as bases que fundamentam tal princípio como geral de Direito Ambiental.

Os objetivos estipulados consistem em evidenciar o contexto do desmatamento na Amazônia Legal e a importância de políticas efetivas frente ao aumento nos anos recentes das taxas de desmatamento, dando-se destaque, em específico, ao referido plano de prevenção e controle de desmatamento, além de examinar o princípio da vedação do retrocesso ante ao atual cenário de implementação do plano objeto da ferramenta processual em destaque e os efeitos imediatos e mediatos de o Poder Judiciário determinar ao Executivo a execução de políticas que assegurem a função protetiva do meio ambiente em relação à floresta amazônica pátria e aos povos originários, vez que a supracitada arguição foi julgada parcialmente procedente. Para tanto, será utilizada a metodologia qualitativa, alicerçada em pesquisa bibliográfica em torno de doutrina, normas, jurisprudências e outros documentos vinculados à presente temática, a fim de desenvolver tecnicamente o objeto deste trabalho.

Os resultados são conclusivos no sentido de se afirmar que há fundamentos sólidos que comprovam estar ocorrendo, atualmente, no Brasil, um estado de coisas inconstitucional nessa área, o que, diferentemente do exposto no julgamento, demandaria uma presença mais intensa, efetiva e eficaz do Poder Público na área geográfica amazônica brasileira, perpassando, necessariamente, pelos direitos indígenas, que estão sendo violados em grande escala por aquele.

POLÍTICAS PÚBLICAS E O COMBATE AO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL

CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA LEGAL

As políticas públicas para a Amazônia Legal⁴, desde a década de 1950,

⁴ O governo delimitou a Amazônia Legal pela Lei nº 1.806/1953, abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do Estado do Maranhão a oeste do meridiano 44°.

concentraram-se predominantemente na integração nacional e no crescimento econômico. A visão desenvolvimentista tratou o meio ambiente como um provedor de recursos naturais destinados à transformação econômica, visando superar o atraso da região (Batista, 2016). De acordo com Becker, as características dessas políticas, na perspectiva da relação sociedade-natureza, levaram ao auge o paradigma da economia de fronteira, que entende o progresso como “crescimento econômico e prosperidade infinitos baseados na exploração dos recursos naturais percebidos como igualmente infinitos” (Becker, 1996, p. 224).

Essa lógica de progresso esteve presente no 1º Plano Quinquenal de Valorização Econômica da Amazônia (1955-1959). Na avaliação de Batista, esse plano considera os recursos naturais como insumos para a produção de mercadorias com vistas ao crescimento econômico, sendo os custos ambientais vistos como um componente do processo de desenvolvimento (Batista, 2016). Sob essa ótica, foi executada a ocupação da região, com destaque para a ampliação da infraestrutura rodoviária, projetos de colonização rural e incentivos fiscais para atrair investidores privados, principalmente para a criação de gado, implantação de indústrias e projetos de mineração (Kohlhepp, 2002).

As grandes rodovias, como a Transamazônica (BR-230) e a Cuiabá-Santarém (BR-163), foram projetadas na década de 1970 para serem eixos de integração, ao redor dos quais se daria o desenvolvimento e a colonização (Brasil, 1970). A malha rodoviária foi eficaz no acesso e escoamento de recursos naturais, mas não teve sucesso na colonização agrícola devido à falta de infraestrutura de assistência técnica, crédito, educação, saúde e saneamento (Batista, 2016), além das condições ecológicas das áreas não serem propícias aos projetos (Kohlhepp, 2002).

As estradas causam sérios impactos ambientais com o avanço da fronteira agrícola sobre as florestas tropicais. Estima-se que cerca de 75% do desmatamento na Amazônia, no período 1978-1994, ocorreu dentro de uma faixa de 50 km ao redor das rodovias pavimentadas da região (Brasil, 2004). A estratégia seguida nas décadas de 1970 e 1980 de desenvolvimento de polos regionais, que integrariam atividades econômicas de agropecuária, agroindústria, florestais e extração mineral (Brasil, 1974), atraiu investimentos para grandes projetos de criação de gado que também resultaram na devastação da floresta tropical e no aumento das disparidades de desenvolvimento inter e intrarregional (Kohlhepp, 2002).

Associados às políticas de desenvolvimento, projetos de exploração de recursos minerais foram incentivados pelo governo federal, sem preocupações predominantes com os impactos ambientais. O Programa Grande Carajás (PGC), de 1985, com uma área de atuação equivalente a 10,6% do território brasileiro e 16,8% da Amazônia Legal, inaugurou um novo momento de ocupação econômica da região por meio de grandes empreendimentos mineradores (Batista, 2016). A série de projetos de infraestrutura

(estradas, ferrovias, portos, hidrelétrica de Tucuruí), mineração e indústrias para a exploração da Serra do Carajás no Pará, contribuiu para um novo surto de devastação das florestas e para o aumento das disparidades socioeconômicas na região (Kohlhepp, 2002).

Na interface ambiental, no início da década de 1980, durante a execução do PGC, já existiam dispositivos legais e instituições públicas voltadas à proteção ambiental. No entanto, as diretrizes do Programa Grande Carajás e seus objetivos econômicos “sobrepujaram as questões sociais e ambientais, reiterando as políticas governamentais que vinham sendo executadas na região desde a década de 1960” (Batista, 2016, p. 261-262).

Paralelamente a execução de políticas que não refletiam preocupações ambientais no Brasil, a partir dos anos 1970, a busca por harmonia entre desenvolvimento e meio ambiente passou a fazer parte dos debates internacionais. Marcos referenciais desse processo incluem a I Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente e o relatório “Os Limites do Crescimento”, produzido pelo Clube de Roma. Esses eventos orientaram o conceito de desenvolvimento sustentável, formalizado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

A partir da década de 1980, “a variável ambiental – entendida como recursos naturais, patrimônio natural e cultural, conhecimento e práticas sociais – foi definitivamente incluída no discurso e na definição de políticas” (Becker, 1996, p. 236). No Brasil, destacam-se a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) pelo Decreto nº 73.030/1973, a edição da Lei nº 6.938/1981 que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), e a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), que dedica um capítulo ao meio ambiente, incorpora o conceito de desenvolvimento sustentável e reconhece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 1988).

A década de 1990 foi fundamental para as políticas públicas ambientais brasileiras ao incorporar a perspectiva da sustentabilidade em sua formulação. Em 1992, foi instituído o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil com o compromisso do governo federal, da sociedade civil, do Banco Mundial e dos países do G-7⁵ para estimular o uso sustentável dos recursos naturais e reduzir a taxa de desmatamento “consistente com os objetivos de crescimento do Brasil” (Kohlhepp, 2002, *apud* Banco Mundial, 1994, p. 42). A transição do modelo de desenvolvimento baseado na economia de fronteira para um padrão pautado na eficiência máxima e desperdício mínimo de recursos naturais visou “transformar a Amazônia na fronteira do novo padrão de desenvolvimento sustentável” (Becker, 1996, p. 241).

No entanto, outras iniciativas contrastam com a concepção do Programa Piloto.

⁵ Sete países entre os mais desenvolvidos industrial e economicamente formado por Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e o Canadá.

Os Programas Brasil em Ação (1996-1999) e Avança Brasil (2000-2003), do governo federal, mantiveram a centralidade em políticas para a Amazônia, fundamentadas nos eixos nacionais de integração, com o planejamento de construção de gasodutos, linhas de transmissão, vias fluviais e rodoviárias. Os impactos das obras de infraestrutura se mostraram preocupantes do ponto de vista ambiental e social, pois afetariam regiões preservadas da Amazônia. Os programas foram fortemente criticados por comprometer os compromissos assumidos pelo país de reduzir os índices de destruição ambiental na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992 (Locatelli, 2004).

Neste cenário, em 2003, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) anunciou um recorde na taxa de desmatamento na Amazônia Legal, superior a 25 mil km² (inferior apenas a 1995)⁶. No mesmo ano, o governo federal assinou um Termo de Cooperação com os estados da região, que posteriormente se tornou o Plano Amazônia Sustentável (PAS), lançado oficialmente em 2008. O objetivo do PAS era consolidar um modelo de desenvolvimento compatível com o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação do bioma (Brasil, 2008). Na avaliação de Locatelli, o PAS, que nasceu com objetivo de incluir a preocupação ambiental na ação política, não conseguiu ultrapassar a teoria; o governo brasileiro continuou a adotar um modelo desenvolvimentista com foco na infraestrutura (Locatelli, 2004).

Apesar dos avanços na incorporação de perspectivas ambientais, as políticas públicas continuaram a ser dominadas por objetivos de crescimento econômico. A influência predominante do desenvolvimento econômico sobre as questões ambientais gerou contradições e desafios persistentes na gestão sustentável da Amazônia.

O PLANO DE AÇÃO PARA PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL

O crescimento alarmante da taxa de desmatamento da Amazônia em 2003, com um aumento de 40% em relação ao período anterior, com uma área total desmatada de 631.369 km², equivalente a 15,7% da floresta amazônica brasileira, levou o governo federal a criar um Grupo Permanente de Trabalho Interministerial (GTPI), por meio do Decreto Presidencial de 03 de julho de 2003, com a finalidade de propor medidas e coordenar ações destinadas a reduzir os índices de desmatamento na Amazônia Legal (Brasil, 2004).

Reconhecendo a complexidade das causas associadas ao desmatamento e a necessidade de estratégias coordenadas entre diferentes setores de governo e sociedade, o GTPI

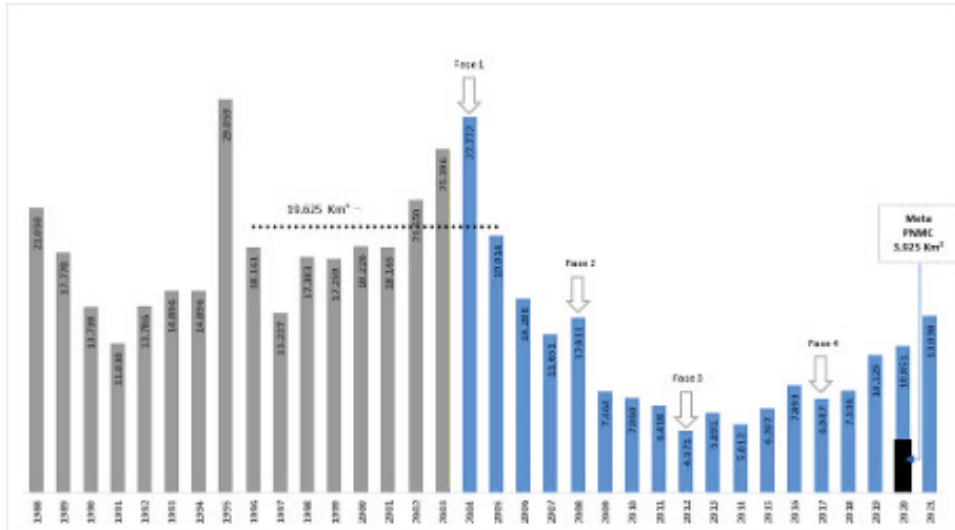
⁶ O INPE realiza o monitoramento do desmatamento na Amazônia desde 1988, utilizado pelo governo para o estabelecimento de políticas públicas. O período anual vai de 1º de agosto de um ano a 31 de julho do ano seguinte. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 15 jun. 2022.

propôs a criação do Programa de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm). O PPCDAm estabeleceu diretrizes intersetoriais para a proteção ambiental, estruturadas em diferentes fases ao longo dos anos (Brasil, 2004).

A primeira fase do PPCDAm (2004-2008) estava organizada em eixos de ordenamento fundiário e territorial, monitoramento e controle ambiental, fomento às atividades produtivas sustentáveis e infraestrutura. Nas fases 2, 3 e 4, que ocorreram, respectivamente, entre 2009-2011, 2012-2015 e 2016-2020, os três primeiros eixos da fase inicial foram mantidos, com a adição, na quarta fase, do eixo de elaboração de normas e de instrumentos econômicos, fiscais e tributários.

Durante a vigência das quatro primeiras fases do PPCDAm, a extensão de área desmatada na Amazônia Legal foi reduzida, em valores absolutos, passando de 27.772 km² (2004) para 10.581 km² (2020). A análise dos dados disponibilizados pelo INPE (Brasil, s.d.) mostra que a dinâmica da taxa anual de desmatamento apresentou oscilações. Na fase 1 (2004-2008), as reduções anuais foram mais acentuadas, com exceção do aumento na taxa em 2008; na fase 2 (2009-2011), a apuração de 2009 demonstrou a redução de 42% em relação à de 2008, e nos anos 2010 e 2011 houve estabilidade nos índices, com uma média de desmatamento de 6.960 Km². As quatro menores taxas de desmatamento foram observadas na fase 3 (2012-2015), com o menor índice registrado em 2012 (4.751 Km²), representando uma redução de 84% em relação à taxa de 2004. Contudo, não se observou, neste período, uma tendência semelhante à queda acentuada dos primeiros anos (2005-2007 e 2009).

Figura 1- Evolução da taxa de desmatamento (Km²) na Amazônia, com identificação das fases do PPCDAm e a meta de redução estabelecida pela Política Nacional sobre Mudança do Clima.



Fonte: Adaptado pelos autores de dados do INPE/PRODES.

Na quarta fase do PPCDAm (2016-2020), os números mostraram uma tendência de crescimento do desmatamento na Amazônia, com quatro altas anuais consecutivas (2018-2021). Excluindo o ano de 2017, que apresentou diminuição de 12% em relação a 2016, o resultado de 2018 indicou um acréscimo de 8,5% em relação a 2017, com 6.947 km² desmatados. A taxa de 2019 foi 34% maior (10.129 km²) que a de 2018, e o valor consolidado da área desmatada por corte raso no período 2020 foi de 10.851 km², um aumento de 7% em relação ao ano anterior. No ano de 2021, a área desmatada foi de 13.038 km², que representou um crescimento de 20% em relação ao período anterior.

Na análise dos dados de desmatamento na Amazônia, é importante considerar que o Brasil possuía uma meta de redução estabelecida em 2009, na Lei nº 12.187, da Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC). A política oficializou o compromisso voluntário do Brasil junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima para reduzir as emissões de gases de efeito estufa até 2020, na busca de garantir que o desenvolvimento econômico e social do país contribuísse para a proteção do sistema climático global (Brasil, s.d.).

Como o desmatamento e as queimadas na Amazônia geram gases que contribuem para o efeito estufa, a meta de redução de desflorestamento assumida foi de 80% até o ano de 2020, em relação à média verificada entre 1996 e 2005, que foi de 19.625 km². Assim, o limite máximo para 2020 era de 3.925 km² de área (Brasil, 2016) (Figura 1).

Vale destacar que os planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento nos biomas brasileiros são instrumentos da PNMC, com o PPCDAm sendo expressamente previsto na sua regulamentação, o Decreto nº 9.578 de 2018.

O Brasil não alcançou a meta estabelecida pela PNMC. Em 2020, a taxa de desmatamento foi de 10.851 km², bem acima da meta de 3.925 Km². Entre as fases do PPCDAm, a redução da área desmatada mais próxima da meta foi na terceira fase (Tabela 1).

Tabela 1 – Desmatamento médio por fase do PPCDAm em relação à meta de redução da PNMC.

PPCDAm	Desmatamento médio (Km ²)	Redução em relação à meta da PNMC (80%)
2ª Fase (2009-2011)	6.960,67	64,53%
3ª Fase (2012-2015)	5.240,25	72,38%
4ª Fase (2016-2020)	8.671,20	55,81%

Fonte: Adaptado pelos autores de dados do relatório do MMA de 2019 de balanço da quarta fase, com acréscimo dos dados referentes à 2020.

O PPCDAm teve como resultado mais expressivo a redução das taxas de desmatamento nas fases iniciais, porém outros importantes resultados estão associados a execução dessa política. A política foi um marco de ações integradas de combate ao desmatamento ilegal. A problemática integrou, nas primeiras fases, o alto nível da agenda política do governo federal, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, com diferentes estratégias governamentais para a região (Brasil, 2011).

Segundo avaliações realizadas pelo Ministério do Meio Ambiente e Senado Federal (Casa Civil da Presidência da República, s.d.; Senado Federal, 2019), nas três primeiras fases do PPCDAm, o eixo de monitoramento e controle ambiental se destacou pela utilização do Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER), que indica alertas de desmatamento, e do sistema PRODES, que mede a taxa de desmatamento, além da fiscalização ambiental federal. Na terceira fase do plano, foi desenvolvido o Sistema DETER-B para identificar desmatamento em áreas com no mínimo 3 hectares, quando as áreas desmatadas passaram a estar abaixo do nível de detecção do primeiro sistema. Abdala (2008) observou que as ações cotidianas das instituições responsáveis pela fiscalização foram eficazes, pois sabiam como e onde atuar.

No eixo de ordenamento fundiário e territorial, durante a primeira fase, foram criados mais de 50 milhões de hectares de Unidades de Conservação (UC) federais e estaduais, e homologadas cerca de 10 milhões de hectares de terras indígenas. As Unidades de Conservação desempenharam um importante papel, formando “barreiras verdes”, e contribuindo com cerca de 30% da redução total do desmatamento na Amazônia entre

2005-2015 (Soares-Filho, 2016). No entanto, em 2010, o IPEA (Ipea, 2011) apontou um desnível no desempenho dos três eixos de atuação do PPCDAm. O eixo de monitoramento e controle apresentou resultados mais expressivos em comparação aos eixos de ordenamento fundiário e territorial e de fomento às atividades produtivas sustentáveis. A avaliação concluiu que não se evidenciava que as reduções das taxas de desmatamento seriam permanentes, uma vez que não houve transição do modelo econômico histórico para um modelo de bases sustentáveis (Ipea, 2011).

Em 2013, a coordenação do PPCDAm passou da Casa Civil para o MMA, por meio do Decreto nº 7.957/2013, o que foi considerado uma inflexão negativa, pois o MMA não tinha o mesmo poder de intervenção junto aos outros ministérios envolvidos nas ações do plano (Senado Federal, 2012). Na avaliação realizada pelo Senado Federal, apesar das menores taxas de desmatamento alcançadas, a manutenção da tendência dependia do aprimoramento das ações integradas do plano para viabilizar projeções mais consistentes sobre o uso da terra (Senado Federal, 2019).

A quarta fase do PPCDAm (2016-2020), foi caracterizada pela falta de continuidade nas ações do governo para combater o desmatamento, com rupturas na política ambiental brasileira (Senado Federal, 2019). Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2021 identificou mudanças significativas na gestão da problemática, incluindo a extinção em 2019, da unidade responsável pelo desmatamento no MMA e da comissão intersetorial do PPCDAm, que reunia diferentes ministérios e representantes da sociedade com a finalidade de ser uma vertente operativa do plano. Essa comissão foi substituída pela Comissão-Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com uma redução na participação de membros.

Apenas em 2020 foi criada uma unidade no MMA responsável pelo controle de desmatamento. Segundo o relatório da auditoria, o PPCDAm foi encerrado em abril de 2020, e um plano de controle do desmatamento não específico para a Amazônia foi lançado, contendo diretrizes gerais e um plano operativo inadequado (TCU, 2021). Assim, a principal política de combate ao desmatamento da Amazônia foi fragilizada, colocando em risco o direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que a floresta amazônica desempenha um papel reconhecido na estabilidade climática e fornecimento de água, com impactos regionais e continentais.

O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E IMPACTOS NA POLÍTICA DE PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA

O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO

O princípio da vedação do retrocesso refere-se à proteção dos direitos fundamentais

contra a atuação do legislador em âmbito constitucional e infraconstitucional, e, também em face da atuação da administração pública. Originado principalmente na jurisprudência da Alemanha e Portugal, este princípio surgiu em resposta ao enfraquecimento de redes de proteção social, resultados da crise do Estado-providência a partir de 1970. Esse enfraquecimento refletiu na desconstituição jurídica de direitos sociais, muitas vezes considerados como impropriamente assumidos pelo Estado. Diante da redução da proteção de direitos sociais constitucionais, a garantia das cláusulas pétreas emergiu como uma forma de assegurar a proteção legislativa infraconstitucional, levando ao surgimento do conceito da vedação do retrocesso (Mendonça, 2003).

A compreensão da vedação do retrocesso passa pelo entendimento dos direitos fundamentais. No seu percurso histórico, esses direitos absorveram conquistas dos Estados Liberal, Social e Democrático de Direito. Os direitos fundamentais são comumente identificados em três dimensões: a primeira justificada nos direitos de liberdade, de natureza negativa, que exige uma abstenção do Estado; a segunda dimensão dos direitos sociais, de caráter positivo e prestacional, requerem a atuação estatal; e a terceira geração é dos direitos de solidariedade e fraternidade, de titularidade indeterminável e indefinida, voltados à proteção de coletividades, como a autodeterminação dos povos e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, que também requerem ações prestacionais positivas (Mendonça, 2003).

A doutrina, em geral, reconhece que os direitos fundamentais têm seu núcleo material no princípio da dignidade da pessoa humana, exigindo um patamar mínimo de proteção para garantir uma existência digna. Esses direitos têm uma dupla perspectiva: subjetiva e objetiva. A perspectiva subjetiva permite que o indivíduo exija a tutela do Estado para efetivar determinado direito, enquanto, a perspectiva objetiva implica o dever do Estado não apenas de se abster de intervir no âmbito de proteção desses direitos, mas também de proteger esses direitos contra a agressão ensejada por atos de terceiros (Sarlet; Fensterseifer, 2021).

José Joaquim Gomes Canotilho formulou a clássica definição do princípio da vedação do retrocesso, afirmando que, uma vez concretizados os direitos fundamentais sociais, eles passam a constituir uma garantia institucional de não retorno e um direito subjetivo, o que justifica a declaração de inconstitucionalidade de “normas manifestadamente aniquiladoras das conquistas sociais” (Mendonça, 2003, p. 217-218). No mesmo sentido, Patrick Ayala corroborava essa visão, afirmando que o princípio envolve a “proibição da reversão de direitos fundamentais e para uma garantia de não-retorno a graus de proteção que já tenham sido ultrapassados” (Senado Federal, 2012, p. 230).

Um contraponto a essa concepção baseia-se na pretensa constitucionalização do direito infraconstitucional. Outra crítica se relaciona a um determinismo histórico que

sugere que “sempre se poderia dizer que a legislação eventualmente editada viola o status jurídico antecessor” (Mendonça, 2003, p. 224-225). No entanto, José Vicente dos Santos Mendonça argumenta que o princípio da vedação do retrocesso não é absoluto, tem caráter relativo, e deve ser interpretado à luz do caso concreto por um juízo de ponderação “filtrado pelo princípio da dignidade da pessoa humana no seu núcleo mínimo existencial”, com o dever de afastar a supressão de determinado padrão de prestação social sem que seja apresentada uma alternativa (Mendonça, 2003, p. 228).

O fundamento da vedação do retrocesso reside no princípio do Estado Social em função da dimensão prestacional dos direitos sociais, do Estado de Direito alicerçado no compromisso constitucional assumido pelo ente estatal, na eficácia de defesa de direitos prestacionais e na dimensão objetiva dos direitos fundamentais, que assegura um dever de proteção por parte do Estado (Mendonça, 2003). Além desses fundamentos, os professores Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, associam à vedação do retrocesso a um dever de progressividade em matéria de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, exigindo um aprimoramento contínuo da tutela ambiental para “assegurar um contexto cada vez mais favorável ao desfrute de uma vida digna e saudável pelo indivíduo e pela coletividade como um todo” (Sarlet; Fensterseifer, 2021, p. 154).

Quanto à aplicabilidade do princípio da vedação do retrocesso, Walter Rothenburg observa que se apõe sobre os atos implicados com o menosprezo aos direitos fundamentais, tanto na esfera legislativa, ao alterar normas anteriores que ofereciam uma proteção mais adequada, quanto na esfera administrativa, por meio de procedimentos que diminuam o grau de implementação do direito fundamental (Senado Federal, 2012).

O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO

Ao considerar a evolução histórica e a teoria dos direitos fundamentais, Sarlet e Fensterseifer afirmam que a tutela do ambiente está incorporada ao rol de direitos fundamentais, junto aos direitos sociais (Sarlet; Fensterseifer, 2021). De maneira geral, a doutrina reconhece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, consagrado na Constituição brasileira. Esse direito é considerado de terceira dimensão, alicerçado na fraternidade e solidariedade, com titularidade coletiva, que exige prestações positivas e negativas para garantir o equilíbrio ambiental no presente e para usufruto futuro (Herman, 2007).

O *caput* do art. 225 da Lei Magna brasileira estabelece o dever de proteção ecológica, tanto na atuação do Estado quanto da sociedade, criando uma base essencial para garantir uma tutela integral do meio ambiente (Sarlet; Fensterseifer, 2021). Na esfera estatal, a

proteção constitucional do meio ambiente impõe, além do dever de atuação, a redução do espaço de discricionariedade na adoção de medidas relacionadas à tutela ambiental. Sarlet e Fensterseifer (2021, *online*) salientam que:

Em outras palavras, pode-se dizer que os deveres de proteção ambiental conferidos ao Estado vinculam os poderes estatais a ponto de limitar a sua liberdade de conformação na adoção de medidas atinentes à tutela ecológica. No caso especialmente do Poder Executivo, há uma clara limitação ao seu poder-dever de discricionariedade, de modo a restringir a sua margem de liberdade na escolha das medidas protetivas do meio ambiente, sempre no intuito de garantir a maior eficácia possível ao direito fundamental em questão.

Portanto, existe um dever positivo de atuação do Estado em relação ao meio ambiente. A escolha de não agir ou agir de forma insuficiente pode levar ao controle de constitucionalidade da ação estatal, caso o judiciário seja acionado. Além disso, tanto na perspectiva constitucional e infraconstitucional quanto na esfera das políticas públicas para a proteção ecológica, o Estado tem o dever de progressividade e melhoria para “atender a padrões cada vez mais rigorosos de tutela da dignidade da pessoa humana, não admitindo o retrocesso, em termos fáticos e normativos, a um nível de proteção inferior àquele verificado hoje” (Sarlet; Fensterseifer, 2021, *online*).

Em consonância com esse contexto, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), em seu art. 2º, *caput*, já expressava esse dever de progressividade ao prever como objetivo “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida” para assegurar “condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (Sarlet; Fensterseifer, 2021, *online*). Para Herman Benjamin, a prescrição na Lei sobre a melhoria da qualidade ambiental propícia à vida é um objetivo mais ambicioso do princípio da vedação do retrocesso, pois além de manter o que se tem, se impõe o progresso, inclusive sobre o que ecologicamente foi alcançado (Benjamin, 2012).

Apesar da ausência expressa na CRFB/1988, o princípio da vedação ao retrocesso pode ser considerado como princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado em face de medidas legislativas que pretendem reduzir a tutela ambiental. Nas lições de Herman Benjamin, as bases do princípio estão afirmadas no artigo 225, que garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegura a proteção de processos ecológicos essenciais, a diversidade e integridade do patrimônio genético e proteção de espécies contra a extinção (Benjamin, 2012).

Alterações pretendidas em normas ou políticas que salvaguardam bens ambientais constitucionalmente protegidos não podem ser admitidas quando desacompanhadas de medidas substitutivas ou equivalentes, sob pena de serem juridicamente questionadas. Nesse sentido afirmam Sarlet e Fensterseifer (2021, *online*):

(...) sobre qualquer medida que venha a provocar alguma diminuição nos níveis de proteção (efetividade) dos direitos fundamentais recai a suspeição de sua ilegitimidade jurídica (...), acionando assim um dever no sentido de submeter tais medidas a um rigoroso controle de constitucionalidade, em que assumem importância os critérios da proporcionalidade (na sua dupla dimensão anteriormente referida), da razoabilidade e do núcleo essencial (com destaque para o conteúdo “existencial”) dos direitos socioambientais, sem prejuízo de outros critérios, como é o da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos.

A vedação ao retrocesso ambiental atua na eficácia da defesa ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, limitando atividades da administração pública que reduzam os níveis de proteção alcançados e direcionando para o dever de atuação para a proteção ecológica e contínua melhoria da qualidade ambiental.

IMPACTOS NA POLÍTICA PROTETIVA DA AMAZÔNIA

A Amazônia, a maior floresta tropical do mundo, com cerca de 60% de sua área no Brasil, enfrenta consequências negativas e potencialmente irreversíveis, devido à ineficiente execução das políticas de combate ao desmatamento, que impactam não somente os âmbitos locais e regionais, mas também tem repercussões globais. De forma direta, o desmatamento compromete a manutenção dos serviços ambientais fornecidos pelas florestas, como a biodiversidade, a ciclagem de água e armazenamento de carbono (Fearnside, 2020).

A ciclagem de água pela floresta amazônica é uma função ambiental importante para o Brasil e países vizinhos. A água reciclada pela floresta é transportada para outras regiões (3,4 trilhões de m³/ano) fornecendo precipitação ao leste sul-americano e centro-sul do Brasil. Devido aos frequentes limites de abastecimento de água nos reservatórios das principais cidades do país, qualquer redução significativa no transporte de vapor de água da Amazônia teria sérias consequências sociais (Fearnside, 2020). A floresta amazônica também desempenha um papel na regulação climática, cerca de 70% da água das chuvas retorna à atmosfera pelos efeitos da evapotranspiração promovida pela floresta, reduzindo a precipitação produzida, a vegetação seria substituída por um tipo de cerrado, fenômeno conhecido como savanização (Fearnside, 2020).

Outro efeito nocivo é a emissão de gases de efeito estufa. O desmatamento libera gás carbônico (CO₂) e outros gases de efeito estufa. Embora parte do CO₂ seja reabsorvida através do crescimento de florestas secundárias, outros gases, como metano (CH₄) e óxido nitroso (N₂O), permanecem no ambiente. A quantidade de carbono absorvida pelas florestas secundárias é pequena em comparação à emissão inicial, devido às baixas taxas de biomassa. A intensificação do efeito estufa também é agravada pela liberação de carbono do solo que sustentava a floresta desmatada (Fearnside, 2020).

Os impactos do desmatamento incluem a perda de oportunidades para o uso

sustentável da floresta, especialmente para populações tradicionais que dependem dela para sua própria existência, além do impacto para a economia florestal que pode basear-se no manejo sustentável da madeira e na utilização de produtos não-madeireiros (Fearnside, 2020). Apesar dos efeitos negativos da perda da floresta identificados por especialistas (Nobre, 2014), a Amazônia continua ameaçada por altos níveis de desmatamento, incêndios e degradação. Este cenário impõe ao Estado o dever de implementar políticas que garantam a reversão dessa situação.

VEDAÇÃO AO RETROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE E COMBATE AO DESMATAMENTO DA AMAZÔNIA SOB O ENFOQUE DA ADPF Nº 760

A ADPF nº 760, impetrada por um conjunto de partidos políticos em parceria com associações e organizações não-governamentais, alegou que, por atos comissivos e omissivos da União Federal, o PPCDAm foi abandonado a partir de 2019, e se mostravam ausentes medidas estatais para assegurar a proteção da Amazônia, o que provocava retrocessos nas políticas de combate ao desmatamento na região.

Colocou-se em debate a omissão da União no que diz respeito à continuidade e desenvolvimento de práticas ambientais que promovessem e garantissem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Os autores argumentaram que as deficiências estruturais na política de proteção ambiental configurariam o chamado “estado de coisas inconstitucional”, caracterizado por uma violação grave, generalizada e prolongada de direitos garantidos pela Constituição, decorrente da inação dos órgãos públicos responsáveis que demandaria a atuação da Suprema Corte pátria.

Os argumentos da ação alegaram que a União estava mais branda nas punições relativas a infrações ambientais, estabelecendo núcleos conciliatórios para que os infratores paguem multas irrisórias, ou até mesmo não fossem responsabilizados penalmente por suas condutas (Brasil, 2022). Conjuntamente com as reduções orçamentárias sucessivas nos órgãos ambientais federais, se caracterizava uma negligência na fiscalização ambiental, originando a ausência de prevenção de perdas ambientais significativas e, consequentemente, a sensação de legitimação para o exercício de atividades ilícitas, como o garimpo, a caça, a pesca e o desmatamento ilegais.

A consequência era o crescimento das taxas de desmatamento, fruto da falta de fiscalização nas áreas protegidas e destinadas à preservação, ou nas áreas que possuíam um limite estabelecido de exploração. Ademais, a petição inicial também abordava preocupação com as invasões recorrentes às terras indígenas da Amazônia Legal, principalmente por razões de exploração mineral, o que ocasionava conflitos entre esses grupos, acarretando inclusive genocídio de indígenas. Uma das causas apontadas para esses acontecimentos

era a ausência da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e a falta de fiscalização nessas terras, bem como a inação da Polícia Federal (PF) quanto à prevenção de embates entre garimpeiros e povos indígenas.

O STF tem exercido controle constitucional de atos omissivos ou comissivos do poder público que conduzem a violação de direito fundamental. Em situações em que se verifica um “estado de coisas inconstitucional”, o órgão de cúpula do Poder Judiciário pode intervir, determinando medidas para auxiliar o governo a superar o problema identificado, como, por exemplo, a elaboração de um plano de ação, além de monitorar a implementação das medidas adotadas. Nesse sentido, é mencionado pelo Ministro Gilmar Mendes na ADPF nº 635:

Nessas situações, o foco da questão não é sobre a existência ou delimitação de um direito fundamental, mas sim sobre como concretizar ou garantir minimamente direitos básicos já definidos pelos poderes democráticos a todos os cidadãos, mesmo diante de uma **situação de prolongada inércia e omissão do poder público na efetivação dessas garantias básicas a determinados grupos**. Em situações como essa, na qual já há, por vezes, até mesmo a definição de determinada prestação material por parte do poder público, que só não é cumprida em virtude das falhas burocráticas do Estado, não há de se falar sequer em ativismo judicial. (...) É certo ainda que a intervenção judicial em políticas públicas deve observar alguns parâmetros, conforme já destacado, entre os quais deve-se reiterar: a) a constatação da violação dos direitos fundamentais de um grupo específico de usuários ou destinatários de determinada política ou serviço público; b) a verificação de que essa violação decorre de uma omissão inconstitucional prolongada e insustentável; c) a demonstração da urgência e necessidade de intervenção judicial (Brasil, 2022, p. 16-17, grifo nosso)

Cabe ao Poder Judiciário assegurar que medidas necessárias para cumprir as obrigações constitucionais em matéria ambiental sejam adotadas e funcionem adequadamente para evitar o risco de retrocessos em matéria de proteção ao meio ambiente. Por essa ótica, “o princípio da proibição do retrocesso impede que o núcleo essencial dos direitos sociais seja fragilizado ou aniquilado por medidas estatais supervenientes” (Brasil, 2022, p. 52). A redução de um determinado padrão de prestação social, deve ter como limite o conteúdo mínimo necessário de satisfação de determinado direito fundamental à vida humana, e alterações devem ser acompanhadas de medidas compensatórias. Conforme referido pela relatora Ministra Cármen Lúcia:

Admite-se que, havendo dano ecológico, cumpra o Estado e a coletividade o dever de adotar medidas compensatórias do impacto ambiental causado, especialmente em caso de normas e práticas mais permissivas, as quais não se ajustam ao princípio da proibição do retrocesso. Não ocorrendo essa compensação, impõe-se ao Poder Público o ônus de fundamentação rigorosa, capaz de justificar as medidas redutoras de proteção ambiental à luz dos princípios da proporcionalidade, demonstrando ter sido mantido intangível o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição da República). A proibição do retrocesso é cláusula limitadora da atividade da Administração Pública, como acima observado (princípio da eficiência ambiental) (Brasil, 2022, p. 73).

Como visto, a discricionariedade da administração pública é limitada pelo princípio da vedação do retrocesso, uma vez que a prática da administração não é totalmente discricionária, “pois a urgência ou a emergência ambiental impõem-se para a adoção das medidas preventivas, de precaução ou de eficiência do agir, excluindo-se do espaço de atuação discricionária dos órgãos dos Poderes Públicos e de seus agentes” (Brasil, 2022, p. 60).

À luz de tais premissas, se justifica o controle constitucional de políticas públicas ambientais, “aí incluída a que se exerce judicialmente, quando provocado o Poder Judiciário, a fim de se apreciar e julgar ações e omissões legislativas e administrativas que não se coadunam com os estritos limites de atuação legítima dos órgãos estatais competentes” (Brasil, 2022, p. 61).

O Governo Federal, pelo exposto no voto da relatora Ministra Cármen Lúcia no âmbito da ADPF nº 760, falhava em sua missão constitucional, expressa no art. 225, de garantir o direito a todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impedir o retrocesso ambiental nas políticas públicas, garantir um meio ambiente sadio e de qualidade para as presentes e futuras gerações, e isso pela falta de fiscalização e punição ambientais adequadas, a inexecução orçamentária e a redução de recursos para políticas ambientais, o abandono do PPCDAm, a desregulamentação em matéria ambiental, e a incompletude no fornecimento de informações relativas a execução da política ambiental aplicada no cenário de crescente desmatamento na região da Amazônia, caracterizando, assim retrocesso ambiental inadmissível na implementação das políticas ambientais.

O Pretório Excelso reconheceu que de 2019 até 2022, quando iniciou o julgamento da ação, o PPCDAm tinha sido efetivamente abandonado. No entanto, em 2024, após a retomada da política de combate ao desmatamento, por maioria, decidiu não declarar a existência de um “estado de coisas inconstitucional” em relação à proteção à Amazônia Legal. Em vez disso, reconhecendo as falhas estruturais na política ambiental, o Tribunal determinou que o Governo Federal assumisse um “compromisso significativo” para combater o desmatamento ilegal na Amazônia. Adicionalmente, o STF acolheu parcialmente os pedidos da ADPF nº 760 e ordenou que a União e os órgãos federais competentes, apresentassem um plano de execução efetivo do PPCDAm ou de outros programas, suficientemente detalhado para a execução eficaz das políticas de proteção ambiental.

Esse plano inclui medidas concretas para retomar as atividades de fiscalização e controle ambiental, especialmente na proteção dos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais nas áreas protegidas. O plano deve garantir a efetividade das políticas públicas e a redução do desmatamento na Amazônia Legal, alcançando a meta de uma taxa anual de desmatamento de 3.925 km² até 2027, correspondente a redução de 80% dos índices anuais em relação a média verificada entre os anos de 1996 e 2005, que deveria ter sido cumprida até o ano de 2020. Além disso, o governo deve garantir os recursos

necessários para a execução contínua e eficaz dessas políticas.

O STF também determinou a transparência total do processo, exigindo a divulgação de relatórios detalhados sobre as ações adotadas, disponíveis em ambiente de fácil acesso ao público, e integrados ao Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA). Além disso, esses relatórios devem ser submetidos ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário.

No âmbito da proteção aos direitos fundamentais e à preservação ambiental, o princípio da proibição do retrocesso impõe a obrigação de “assegurar um nível progressivo de melhoria das condições ambientais”. Esse princípio proíbe a revogação ou o enfraquecimento das conquistas alcançadas em matéria ambiental, garantindo a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, legislações e governos não podem reduzir a efetividade das normas e políticas ambientais, comprometendo a tutela dos direitos adquiridos sob o pretexto de novas políticas que, na prática, representem retrocessos. Como um dever imposto pela Constituição, a proteção do meio ambiente foi resguardada pelo STF, ao determinar as ações contínuas que o governo deve tomar para preservar o meio ambiente na Amazônia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em considerações finais deste estudo, destaca-se a importância crítica das políticas públicas na proteção da Amazônia Legal e a necessidade de sua continuidade para evitar retrocessos ambientais significativos. A análise da trajetória das políticas públicas ambientais, em especial o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), demonstra que, embora tenham sido implementadas medidas iniciais eficazes para mitigar a destruição da floresta, a descontinuidade dessas políticas a partir de 2019 resultou em um aumento preocupante das taxas de desmatamento na região.

A ADPF objeto da presente pesquisa colocou em evidência as falhas estruturais e a inércia prolongada do poder público na proteção do meio ambiente, caracterizando um possível “estado de coisas inconstitucional”. O Tribunal Constitucional, ao reconhecer essas deficiências, destacou a necessidade de um compromisso significativo do Governo Federal na retomada das políticas de combate ao desmatamento e na garantia da transparência e eficácia na execução dessas políticas.

Os resultados da pesquisa confirmam que o princípio da vedação ao retrocesso é essencial para assegurar a progressividade das políticas públicas ambientais e impedir a violação dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O STF, ao exigir medidas concretas e o fortalecimento das políticas públicas ambientais,

reafirma a importância desse princípio como um instrumento jurídico indispensável para a proteção dos direitos das gerações presentes e futuras.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Iane Maria da Silva. **A natureza nos planos de desenvolvimento da Amazônia** (1955-1985). 2016. 369f. p.89-90. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/8270>. Acesso em: 17 jun. 2022.

BECKER, Berta. Redefinindo a Amazônia: o vetor tecno-ecológico. (pp. 223-244) In: CASTRO, I. et al.(org.): Brasil. **Questões atuais da reorganização do território**. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 1996.

BENJAMIN, Antonio Herman. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 57-130.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Decreto nº 74.607, de 25 de Setembro de 1974**. Dispõe sobre a criação do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA).

_____. **Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970**. Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências.

_____. **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira – Brasília: MMA, 2008.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal** – PPCDAm. Fase I. Brasília, DF: Casa Civil, 2004.

_____. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal**. Fase 2.

FEARNSSIDE, P.M. Desmatamento na Amazônia: Dinâmica, impactos e controle. p. 265-272. In: Fearnside, P.M. (ed.) **Destruição e Conservação da Floresta Amazônica**. Editora do INPA, Manaus. 356 p.

INPE. **Dados temporais agregados desmatamento na Amazônia Legal**. Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. Acesso em: 15 jun. 2022.

_____. **Prodes**. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 15 jun. 2022.

IPEA; GIZ; CEPAL. **Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do**

Desmatamento na Amazônia Legal: PPCDAm 2007-2010. Brasília: Ipea; GIZ; Cepal, 2011. p. 12-13. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/884>. Acesso em: 15 jun. 2022.

KOHLHEPP, Gerd. **Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira.** Estudos Avançados. 2002, v. 16, n. 45, pp. 37-61. p.37-38. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/mY9cRhvB6MLvsHrYL8gBs4F/?lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2022.

LOCATELLI, Selecina. **Plano Amazônia Sustentável:** Uma nova concepção de desenvolvimento estatal para Amazônia? 2014. p. 53-55. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4269/1/2009_SelecinaHenriqueLocatelli.pdf. Acesso em: 17 jun. 2022.

MELLO, Natália Girão Rodrigues; ARTAXO, Paulo. **Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal.** Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 66, p. 108-129, abr. 2017.

MENDONÇA, José Vicente dos Santos. **Vedação do retrocesso:** o que é e como perder o medo. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, v. 12, p. 229-235. 2003.

MMA. **Balanco da 3ª Fase 2012-2015 (Versão Preliminar).** Brasília, 2016.

_____. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal.** Fase 4. 2016.

_____. **Política Nacional de Mudança do Clima.** Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima.html>. Acesso em: 15 jun. 2022.

NOBRE, Antônio Donato. **O futuro climático da Amazônia:** relatório de avaliação científica. São José dos Campos: ARA: CCST-INPE: INPA, 2014, p. 10 e 31. Disponível em: [<http://www.ccst.inpe.br/o-futuro-climatico-da-amazonia-reatorio-de-avaliacao-cientifica-antonio-donato-nobre/>]. Acesso em: 29 jun. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípio da proibição de retrocesso ambiental ou ecológico (e dever de progressividade).** **Curso de Direito Ambiental.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SENADO FEDERAL. **Avaliação da Política Nacional Sobre Mudança do Clima.** 2019.

_____. **Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Princípio da proibição de retrocesso ambiental.** Brasília: Senado Federal, 2012.

SOARES-FILHO, Britaldo Silveira. **O papel das áreas protegidas da Amazônia, em especial as com apoio do ARPA, na redução do desmatamento.** Rio de Janeiro: Funbio, 2016.

STF. **Voto (em revisão) da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760.** Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Distrito Federal, 2022. Disponível em: <https://>

www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf. Acesso em 26 mai. 2022.

STF. **Inteiro teor do Acórdão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Distrito Federal, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15368120159&ext=.pdf>. Acesso em 10 jun. 2024.

TCU. **Acórdão 1758/2021**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1758%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%-252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 18 jun. 2022.

OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS PROVOCADOS PELO GARIMPO ILEGAL NA TERRA INDÍGENA YANOMAMI

Giovanni Amaral Cosenza¹

Heline Sivini Ferreira²

INTRODUÇÃO

O presente artigo foi escrito no âmbito da disciplina “Direito, Risco e Meio Ambiente”, do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), e traz como questão norteadora a realidade e a visão cosmológica do Povo Yanomami em face do garimpo ilegal, por meio de uma perspectiva do Direito Socioambiental e interseções de outras áreas do conhecimento. O intuito desse artigo é contribuir para a construção de um pensamento crítico diante de um cenário desfavorável ao meio ambiente natural e a ideologias neoliberais que escamoteiam dos povos originários há tempos.

Deve-se pontuar que a natureza aparece no nosso ordenamento jurídico como um bem e/ou, como aduz o artigo 225, da Constituição Federal de 1988, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos, assim como essencial à sadia qualidade de vida, sendo a responsabilidade de cuidar e preservar, tanto do Poder Público quanto da coletividade, pensando na geração atual e nas futuras. Porém, na visão do Povo Yanomami a natureza está entrelaçada à história de origem de seus ancestrais e do universo, por isso o termo cosmologia é aplicado.

Também, é necessário apontar que recentes denúncias de descumprimento dos direitos humanos do Povo Yanomami, alinhadas ao histórico de violência e violação dos yanomamis, geraram, novamente, a discussão e a busca pelo direito da existência e preservação de suas culturas na sociedade contemporânea. O desrespeito ao modo de vida dos yanomamis é perceptível, desde os primeiros contatos até a falsa imagem de selvagens que foi reproduzida por pesquisadores através de métodos colonialistas e questionáveis, gerando assim, impactos negativos e reafirmando uma postura preconceituosa frente ao Povo Yanomami, sendo posteriormente combatida.

A metodologia utilizada nesta pesquisa pode ser dividida em três fases, sendo elas: 1) método de abordagem; 2) método de procedimento; e 3) técnicas de pesquisa. Na primeira

1 Professora do Curso de Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR); Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), tendo realizado seu estágio de doutoramento no “Centre for Environmental Law” da “Macquarie University”, em Sidney, Austrália; Mestre em Direito pela UFSC; Graduada em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Endereço eletrônico: heline.ferreira@pucpr.br.

2 Na série “Sonhos Yanomami”, uma linha sutil demarca e simultaneamente conecta as distintas existências de pessoas, animais e florestas. As representações cosmológicas Yanomami contrastam com as certezas dominantes que impulsionam a destruição implacável dos povos indígenas. A apreensão da complementaridade intrínseca entre todas as manifestações de vida também desempenha um papel crucial na jornada de Claudia Andujar para dar significado aos espaços de sua própria existência (ANDUJAR, 2002).

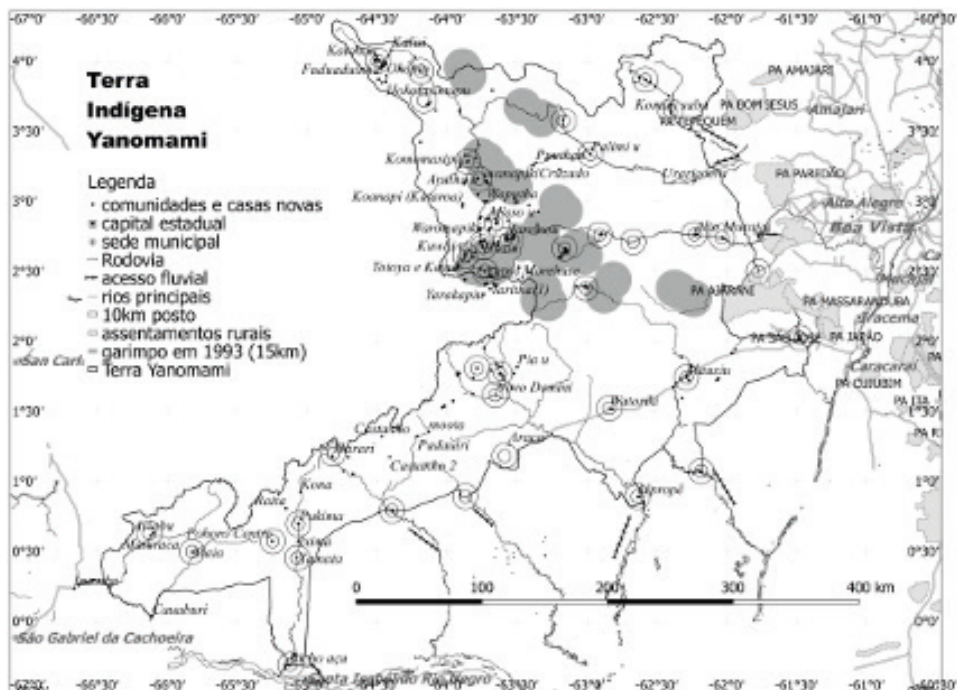
etapa aplica-se o método hipotético-dedutivo, por meio do panorama histórico-social presente no texto. Na segunda etapa é utilizado o estudo de caso, pois o foco da pesquisa é o Povo Yanomami e as ações/omissões sofridas por eles. Na terceira e última etapa temos como técnicas escolhidas a pesquisa documental e bibliográfica. Deve-se pontuar que a metodologia utilizada não está fracionada no artigo, ou seja, as três fases compreendem todo o texto. Ainda, pode-se destacar dois aspectos, em relação a produção científica, do presente tema: 1) a escassez de trabalhos recentes, tendo como base o repositório de trabalhos Google Scholar que apresentou, aproximadamente, 46 resultados (desde 2023), 136 resultados (desde 2022) e 298 resultados (desde 2019); e 2) a necessidade de denunciar, reiteradamente; no âmbito científico, os (des)casos envolvendo os povos originários brasileiros, com a finalidade de informar o que está sendo feito com povos originários para se sustentar (de forma clandestina e ilegal) o mercado da extração de ouro ilegal no Brasil.

O ouro com evidências substanciais de origem ilegal, que constitui quase 50% da produção nacional e circula pelo mercado brasileiro, está contaminando as transações nos mercados internacionais. Países como Canadá, Suíça e Reino Unido, que adquirem ouro proveniente do Brasil, assim como vários outros países, permanecem suscetíveis a esse risco (Ninja, 2023).

Deve-se destacar que a presente pesquisa ocorreu no período de concessão da bolsa (PROEX/CAPES), importante instrumento de incentivo e suporte para discentes de Programas de Pós-Graduação, em especial da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), onde realizo mestrado no Programa de Pós-Graduação em Direito.

YANOMAMIS: DA QUEDA DO CÉU AO TERROR DO GARIMPO “INSTITUCIONALIZADO”

Os Yanomami destacam-se como um dos raros grupos ameríndios da Amazônia a alcançar um notável reconhecimento tanto no âmbito científico e midiático em seus países de residência (Brasil e Venezuela), quanto a nível internacional. Também, pode-se pontuar que são uma sociedade de caçadores-agricultores na floresta tropical do Norte da Amazônia, e seu contato com a sociedade nacional alheia a cosmovisão Yanomami era, em sua maioria, uma ocorrência relativamente recente em grande parte de seu território. Abrangendo aproximadamente 192.000 km², localizados em ambas as margens da fronteira Brasil-Venezuela na região do interflúvio Orinoco - Amazonas (afluentes da margem direita do rio Branco e esquerda do rio Negro), os Yanomami compõem um conjunto cultural e linguístico formado por pelo menos quatro subgrupos contíguos que falam línguas da mesma família (Yanomae, Yanōmami, Sanima e Ninam).



Nilsson, 2017

De acordo com a tradição oral yanomami e os registros mais antigos relativos a esse grupo indígena, o epicentro histórico de seu habitat encontra-se na Serra Parima, que serve como divisor de águas entre o alto Orinoco e os afluentes localizados na margem direita do rio Branco. Esta região continua sendo a mais densamente habitada em todo o território yanomami. A dispersão da população yanomami para as terras baixas circundantes teve início, provavelmente, na primeira metade do século XIX, após a incursão colonial nas áreas do alto Orinoco, bem como nos rios Negro e Branco, ocorrida na segunda metade do século XVIII. A conformação contemporânea das terras yanomami tem suas raízes nesse antigo movimento migratório.

Entretanto, a cosmovisão Yanomami aduz um começo diferente:

Foi *Omama* que criou a terra e a floresta, o vento que agita suas folhas e os rios cuja água bebemos. Foi ele que nos deu a vida e nos fez muitos. Nossos maiores nos deram a ouvir seu nome desde sempre. No começo, *Omama* e seu irmão *Yoasi* vieram à existência sozinhos. Não tiveram pai nem mãe. Antes deles, no primeiro tempo, havia apenas a gente que chamamos *yarori*. Esses ancestrais eram humanos com nomes de animais e não paravam de se transformar. Assim, foram aos poucos se tornando os animais de caça que hoje flechamos e comemos. Então, foi a vez de *Omama* vir a existir e recriar a floresta, pois a que havia antes era frágil. Virava outra sem parar, até que, finalmente, o céu desabou sobre ela. Seus habitantes foram arremessados para debaixo da terra e se tornaram vorazes ancestrais de dentes afiados a quem chamamos *aôpatari*. (Kopenawa, Davi; Albert, Bruce, 2015, p. 58)

Partindo do ponto de vista do Povo Yanomami, a nova floresta: *Hutukara*, foi criada por *Omama* que, cuidadosamente, moldou o que conhecemos hoje como universo, pois para além da Terra, o responsável que “desenhou o primeiro sol, para nos dar luz” foi *Omama*, já o irmão mau *Yoasi* criou as doenças e a morte.



Andujar, 2002³

As histórias do Povo Yanomami são ricas, porém, o reconhecimento e o verdadeiro interesse da sociedade alheia a cosmovisão yanomami é recente. Partindo do aspecto cultural, deve-se pontuar o estereótipo racista presente nos escritos de Napoleon Alphonseau Chagnon, etnólogo norte-americano, uma vez que, os trabalhos alinhados aos desdobramentos jornalísticos sensacionalistas, que erroneamente rotularam os Yanomami com uma questionável e duradoura reputação de serem um povo “selvagem”, foram prontamente associados a uma narrativa distorcida, além da monografia de Chagnon, intitulada “Yanomamö: O Povo Feroz”, lançada em 1968, alcançou status de best-seller, com a venda de mais de 3 milhões de cópias.

Contudo, a representação negativa do Yanomami manteve-se predominante até o final da década de 1980, começando a enfraquecer apenas posteriormente devido a explosão da corrida do ouro em Roraima, a atenção da mídia internacional voltou-se intensamente para os Yanomami no Brasil. Nesse período, centenas deles perdiam a vida

³ Traduzido pelo autor: “In July 1993, a heavily armed gang of Brazilian gold miners massacred twelve Yanomami Indians at a plantain garden located in the high, cool Parima Mountains. The miners killed everyone they could surround – mostly women and children – with shotguns, pistols, and machetes. They also burned down the victims’ village, Haximu, a two-hour walk from the scene of the murders.”

devido a doenças como malária e pneumonia, além de serem vítimas da violência resultante da invasão de suas terras por grupos numerosos de garimpeiros ilegais, por exemplo, o massacre de Haximu:

Em julho de 1993, um bando fortemente armado de garimpeiros brasileiros massacrrou doze índios Yanomami em uma plantação de banana localizada nas elevadas e frescas Montanhas Parima. Os garimpeiros mataram todos que conseguiram cercar, principalmente mulheres e crianças, utilizando espingardas, pistolas e facões. Além disso, incendiaram a vila das vítimas, Haximu, a duas horas de caminhada do local dos assassinatos.⁴ (TIERNEY, 2000, p. 262)

Deve-se destacar que os garimpeiros foram a serviço dos donos de garimpos, sendo o massacre de Haximu o auge da tensão na época, além de ser identificado e considerado como uma tentativa de genocídio, este evento é sem precedentes na história jurídica do Brasil, especialmente no contexto de um massacre envolvendo povos indígenas. Há fortes indícios de que, nos últimos anos, o Povo Yanomami foi alvo de graves violações, levantando inclusive a possibilidade de ocorrerem massacres em aldeias inteiras (Heck; Loebens; Carvalho, 2005).

As violências não pararam nesse momento, ademais, na matéria “Por que os garimpeiros comem as vaginas das mulheres Yanomami?”, de Talita Bedinelli, em setembro de 2022, é exposta e repudiada uma realidade chocante relacionada ao massacre das comunidades indígenas no território Yanomami nos estados do Amazonas e Roraima. O governo neofascista de Bolsonaro é acusado de agir com indiferença diante da invasão do garimpo ilegal, resultando em elevados índices de envenenamento por mercúrio, estupro de crianças e mulheres indígenas, propagação de doenças e mortes que poderiam ser evitadas mediante um sistema de saúde estruturado e com medicamentos adequados. Além disso, a matéria destaca a fome e a desnutrição que assolam o povo Yanomami, em meio a um cenário de extermínio ambiental, cultural e humanitário (Olendzki, 2023). As violações contra o Povo Yanomami foram escancaradas:

Desnutrição, malária, pneumonia e verminoses, além da violência constante de garimpeiros ilegais ocasionaram uma situação de crise sanitária e humanitária na maior terra indígena do Brasil, onde vivem cerca de 28 mil Yanomami. A desnutrição atinge mais de 50% das crianças, e há um alto número de casos de malária, relacionados à expansão do garimpo. Constatando a gravidade da situação, o governo federal decretou emergência de saúde e convocou voluntários para atuarem no local. (Coll, Liana; Menezes, Adriana Vilar de, 2023)

Como resposta a nova gestão do governo Federal realizou e disponibilizou o relatório preliminar da Missão Yanomami – SESAI, com o objetivo de verificar os rumores sobre a situação mencionada, surgiram indicações de que, devido a uma “falha no serviço”

⁴ Referente à reestruturação da assistência básica prestada aos povos da Terra Indígena Yanomami, além de recomendações para melhorar e assegurar a saúde dos yanomamis

de transporte aéreo e à impossibilidade de locomoção das crianças, estas vieram a óbito. Os três falecimentos ocorreram no intervalo entre 24 e 27/12/2022. Duas das crianças tinham menos de 1 ano, uma pertencente à Comunidade Kuniama e outra à Comunidade Keta, ambas atendidas na Unidade Básica de Saúde Indígena - UBSI Xitei. A terceira criança, com 10 meses de idade, era da Comunidade Lajahu e recebeu atendimento na UBSI Kataroa. É relevante ressaltar que, na época, foram registradas 17 solicitações de chamadas aeromédicas para casos graves que exigiam transporte imediato, havendo apenas uma empresa de transporte aeromédico disponível (Brasil, 2023).

Ainda, é necessário apontar que o relatório traz que:

Registra-se a expressiva insegurança alimentar e fome em diversas regiões do território Yanomami, que afetam particularmente as crianças. Alarmantes são os relatos de dificuldade de acesso a insumos de saúde para atendimento dessa população, danos nos postos de saúde e insegurança na permanência das equipes de saúde devido à existência ilegal de garimpeiros. (Brasil, 2023, p. 52)

Ou seja, a permanência de garimpos ilegais no território do Povo Yanomami precisa ser tratada como uma ameaça à vida e à cultura yanomami, pois a prática criminosa da extração nas terras do Povo Yanomami são uma afronta ao ordenamento jurídico brasileiro e a cosmovisão yanomami, uma vez que:

As coisas que os brancos extraem das profundezas da terra com tanta avidez, os minérios e o petróleo, não são alimentos. São coisas maléficas e perigosas, impregnadas de tosses e febres, que só *Omama* conhecia. Ele porém decidiu, no começo, escondê-las sob o chão da floresta para que não nos deixassem doentes. Quis que ninguém pudesse tirá-las da terra, para nos proteger. Por isso devem ser mantidas onde ele as deixou enterradas desde sempre. (Kopenawa, Davi; Albert, Bruce, 2015, p. 281)

Contudo, os problemas em tela não são novidades e é importante destacar que essa situação tem se agravado, especialmente desde 2020, e várias ações judiciais têm buscado uma resposta do governo, que, até o momento, tem sido insuficiente. Essas iniciativas ocorrem em consonância com a Recomendação nº 23/2022/MPF/RR⁵ e a Recomendação nº 33 do Conselho Nacional de Saúde (CNS)⁶, ambas de 2022 (Brasil, 2023).

⁵ Recomendação *ad referendum* ao Grupo de Trabalho Povos Originários, de Direitos Humanos e da Saúde para interromper as atividades dos garimpos ilegais (visando interromper o genocídio em curso, fortalecendo a fiscalização e a proteção territorial), reconhecimento da situação de calamidade de saúde, exigência da aplicação da Portaria Conjunta nº 4098/2018 MJ/MS e da Recomendação nº 23/2022 do MPF - RR e propõem a intervenção no DSEI Yanomami, conforme as Recomendações do MPF Amazonas e Roraima, nº 01/2021 e nº 23/2022, no âmbito do Inquérito Civil 1.32.000.000700/2022-59.

⁶ Projetos nos quais o INCRA assume a responsabilidade pela implementação da estrutura territorial, infraestrutura, administração, assentamentos e titulação dos beneficiários, além de promover assistência técnica, educação, saúde, previdência social, habitação rural, cooperativas, crédito e comercialização. Ao longo deste relatório, examinaremos as razões por trás do que foi efetivamente executado e do que não foi (CUNHA; MOSER, 2010).

GARIMPO: EXTRAINDO RIQUEZAS E PARCELANDO VIDAS

A Lei nº 11.685/2008 (Estatuto do Garimpo) traz em seu artigo 2º, inciso II o entendimento a respeito do garimpo, sendo:

a localidade onde é desenvolvida a atividade de extração de substâncias minerais garimpáveis, com aproveitamento imediato do jazimento mineral, que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possam ser lavradas, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, segundo critérios técnicos do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM. (Brasil, 2008)

Assim, deve-se observar que o parágrafo 3º do Artigo 231 da Constituição Federal de 1988 aborda a questão do usufruto do subsolo e atividades de mineração em Terras Indígenas. Este dispositivo estipula que a concessão de um título autorizativo, que efetivamente confere o direito de realizar atividades de mineração a uma pessoa física, cooperativa de garimpeiros ou empresa mineradora em Terras Indígenas, deve passar por diversas etapas de aprovação na Agência Nacional de Mineração. Além disso, é necessário obter uma autorização prévia do Congresso Nacional. Contudo, destaca-se que esse processo só pode avançar após a consulta às comunidades afetadas, assegurando-lhes a participação nos resultados da atividade de mineração, conforme estabelecido pela legislação (Fernandes, 2021). Destacando que a consulta é prevista na OIT 169 e é “O segundo pressuposto para a concretização destes direitos é o que se chama de consulta prévia e informada, ou, consulta prévia, livre, informada e de boa-fé.” (Souza Filho, 2019).

Desta forma o garimpo ilegal nas terras Yanomami é uma atividade clandestina de extração de minerais, predominantemente ouro, realizada sem a devida autorização ou conformidade com a legislação vigente. Bem como essa prática tem impactos devastadores nas comunidades Yanomami, no meio ambiente e na biodiversidade da região. Aqui estão alguns aspectos descritivos do garimpo ilegal nessas terras:

Invasão de Território:	O garimpo ilegal envolve a invasão e ocupação não autorizada das terras tradicionais Yanomami, desrespeitando seus direitos territoriais e contribuindo para conflitos e tensões.
Destruição Ambiental:	A extração indiscriminada de minerais, muitas vezes usando métodos rudimentares e poluentes, leva à degradação ambiental. A escavação descontrolada, o uso de mercúrio e a contaminação de rios causam danos severos aos ecossistemas locais.
Impacto na Biodiversidade:	O garimpo ilegal resulta na perda de habitat e na diminuição da biodiversidade. A fauna e flora locais sofrem com a destruição de seus ambientes naturais.
Conflitos Sociais:	A presença de garimpeiros ilegais frequentemente desencadeia conflitos sociais, incluindo confrontos violentos com os habitantes locais, como os Yanomami, exacerbando as tensões e ameaçando a segurança das comunidades indígenas.
Problemas de Saúde:	O uso indiscriminado de mercúrio no processo de extração mineral resulta em sérios problemas de saúde para os Yanomami. A contaminação por mercúrio pode causar danos neurológicos, especialmente em crianças, e afetar a saúde a longo prazo das comunidades.
Efeitos Culturais:	Além dos impactos ambientais e de saúde, o garimpo ilegal tem efeitos culturais prejudiciais, ameaçando as tradições, práticas e o modo de vida dos Yanomami.
Ineficácia das Medidas de Fiscalização:	A dificuldade em monitorar extensas áreas remotas torna desafiador para as autoridades controlar efetivamente o garimpo ilegal, contribuindo para a persistência desse problema.

O garimpo ilegal nas terras Yanomami representa, assim, uma ameaça significativa não apenas para o meio ambiente, mas também para a sobrevivência e bem-estar das comunidades indígenas que dependem dessas terras para sua subsistência e preservação cultural, pois:

A vida portanto, nascida da Terra, é solidária da Terra. A vida é solidária da vida. Toda vida animal tem necessidade de bactérias, plantas, outros animais. A descoberta da solidariedade ecológica é uma grande e recente descoberta. Nenhum ser vivo, mesmo humano, pode libertar-se da biosfera (Morin; Kern, 2003, p. 53).

Deve-se destacar o uso do mercúrio nas atividades ilegais do garimpo e pontuar que é classificado como um metal pesado, além de pertencer à categoria de poluentes globais. Sua toxicidade é tão significativa que pode acarretar uma variedade de complicações, tanto físicas quanto neurológicas, podendo levar à morte aqueles que entram em contato com o metal. Além do mercúrio, outros metais pesados incluem o chumbo, cádmio, arsênio,

entre outros (Munduruku, 2021). Outro aspecto questionável é como essa contaminação ocorre, pois o mercúrio pode ser encontrado no meio ambiente de duas formas: em rochas ou minérios. Em regiões onde o mercúrio está presente na forma de minerais sólidos, são estabelecidas minas para exploração comercial. Embora não haja minas de mercúrio no Brasil, uma das mais significativas do mundo está localizada na cidade de Almadén, na Espanha. Outros países, como China, México e Peru, também possuem minas de mercúrio semelhantes (Munduruku, 2021).

O mercúrio é conhecido como azougue quando encontrado na forma de um líquido prateado. Esta forma de mercúrio é utilizada em garimpos de ouro, e sua presença não apenas contamina os rios, mas também polui o ar na forma de vapor durante o processo de aquecimento. Nos garimpos, essa transformação ocorre quando o líquido metálico é aquecido durante a prática da mineração em áreas ilegais (Munduruku, 2021). É crucial compreender a origem do composto orgânico que intensifica os desafios enfrentados pelos Povos Indígenas. Esse composto, conhecido como metilmercúrio, é gerado a partir do mercúrio metálico despejado em rios, lagos e oceanos. A transformação em metilmercúrio ocorre devido ao contato com microrganismos presentes no leito desses sistemas aquáticos. A contribuição significativa para o lançamento de mercúrio nos afluentes é atribuída, principalmente, às atividades do garimpo ilegal (Munduruku, 2021). Após a formação desse composto orgânico nos sistemas aquáticos, o metilmercúrio se infiltra nos corpos dos peixes, acumulando-se em sua carne. Essa variante de mercúrio é extremamente perigosa, pois sua presença pode agravar a saúde das pessoas, especialmente crianças e mulheres grávidas. O consumo de alimentos contaminados com metilmercúrio pode resultar em problemas de saúde futuros, incluindo doenças que representam riscos significativos para a saúde (Munduruku, 2021).

Para além dos aspectos legais e científicos, as vivências apresentadas são berrantes, tanto do Povo Yanomami quanto de quem compartilha os horrores transmutados em realidade, por exemplo:

A pista do posto de Paapiú parece um cenário da Guerra do Vietnã. Um avião pousa ou decola a cada cinco minutos. Uma ronda incessante de helicópteros sobrevoa a floresta. [...] O posto da Funai está abandonado. Seringas e medicamentos estão amontoados em desordem, misturados a latas de cerveja vazias. O registro dos tratamentos é folheado pelo vento. O rádio desapareceu [...]. Os Yanomami estão abandonados aos garimpeiros. O ronco dos motores só para após o anoitecer. Então — me diz um idoso —, nós escutamos um ruído muito pior: o de nossas crianças chorando de fome (Gomes, 1989, *apud* Kopenawa; Albert, 2015, p.263).

Ou seja, a ideia de se pensar no garimpo como um local voltada para a extração de minerais garimpáveis é, na verdade, um eufemismo dessaborido, sendo facilmente substituído por um lugar que mata e envenena o Povo Yanomami, os igarapés e a floresta.

Pithan *et al.* (1991) documentaram a trajetória dos perfis de morbidade entre os indígenas Yanomami atendidos na Casa do Índio de Boa Vista, Roraima, durante o período de janeiro de 1987 a agosto de 1989. Em uma contagem decrescente de 495 internações, os principais agravos identificados foram malária, seguida por infecções respiratórias agudas, tuberculose, desnutrição grave e doenças sexualmente transmissíveis. O registro de 114 óbitos revelou que a maioria ocorreu devido à malária. Notavelmente, a maior incidência de internações foi observada entre os pacientes originários de áreas com uma concentração mais elevada de garimpos de ouro.

A CONTA NÃO FECHA OU O CÉU DESPENCOU?

Desde os primeiros encontros entre os Yanomamis e não indígenas, que remontam à década de 1910, é possível questionar a atuação (ou omissão) do Poder Público. Naquela época, o Serviço de Proteção ao Índio (SPI) assumia a responsabilidade pelo contato com os povos originários. Além disso, o lema questionável do Marechal Cândido Rondon naquela época era “Morrer se preciso for, matar nunca”. Na década de 1940, os encontros se intensificaram, especialmente com o estabelecimento de missões cristãs evangelizadoras financiadas por congregações religiosas norte-americanas. Contudo, esses contatos geraram como resultado um impacto devastador, uma vez que, epidemias de doenças como sarampo, coqueluche, gripe e tuberculose afetaram a saúde de populações indígenas vulneráveis. Em 1950, o SPI forneceu assistência sanitária, mas paira uma crítica sobre essa ação: os poços fornecidos não contribuíram como difusores de doenças?

As décadas de 1960 e 1970 foram o início dos tempos difíceis, haja que, políticas desenvolvimentistas em relação à Amazônia foram intensificadas, sendo necessário destacar o programa de integração nacional, no período da ditadura militar, que permitiu o alargamento da exploração econômica desenfreada na região e obras de infraestrutura, por exemplo, trechos de estradas (BR-210) que passavam por terras indígenas de povos não contatados previamente. Outros fatos relevantes são: a substituição do SPI pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), em 1967, e a outorga do Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973) que inferioriza os povos indígenas e encontra-se ainda em vigor.

Em 1978, o programa de colonização⁷ e o projeto RADAM⁸/RADAMBRASIL⁹ foram criados, o último detectou a existência de jazidas minerais em Roraima, sendo amplamente divulgado, gerando, em 1987, uma grande corrida ao ouro na região. Nesse período, que pode ser compreendido de 1987 a 1990, inúmeras pistas de voo ilegais foram abertas e o número de garimpeiros foi de, aproximadamente, 30 mil pessoas. O abrupto aumento de pessoas na região foi responsável por contatos com os povos indígenas e a intensificação de doenças, fatos que culminaram em, por exemplo, o massacre de Haximu, além de outras questões já abordados como as violências contra o Povo Yanomami e o envenenamento, oriundo das práticas de um garimpo ilegal, porém lucrativo para uma parcela ínfima.

Ainda, deve-se recapitular que a região indígena Yanomami se estende por Brasil e Venezuela. No território brasileiro, ela abrange aproximadamente 9,665 milhões de hectares nos estados de Roraima e Amazonas, localizados na Amazônia Legal. Conforme dados do Terras Indígenas no Brasil (2023), oito grupos dessa família linguística habitam essa extensa área. Esses grupos são: os isolados da Serra da Estrutura, os isolados do Amajari, os isolados do Auari, os isolados do Baixo Rio Cauaburis, os isolados Parawa e os isolados Surucucu. O relatório do Mapa de Conflitos: Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil, elaborado pela Neeps, pela ENSP e pela Fiocruz em 2023, indica que, na segunda metade do século XX, várias invasões ao território indígena causaram uma significativa redução demográfica na população Yanomami (Duarte, 2023).

Entretanto, a postura controversa em face do Povo Yanomami pode ser percebida há tempos e por outras perspectivas como a religiosa:

Em agosto de 1987, o governo Sarney expulsou os missionários da missão Catrimani e as equipes médicas da Comissão pela Criação do Parque Yanomami (CCPY). Eram as testemunhas que podiam denunciar o genocídio em andamento. Após 15 meses, os missionários conseguiram, graças a uma liminar judicial, retornar à área. Depois de muito sofrimento do povo Yanomami, e por muita pressão nacional e internacional, o governo Collor demarcou, em 1992, a área yanomami. Desde sua demarcação, as terras yanomami foram novamente invadidas por garimpeiros nas nascentes dos rios Catrimani, Couto de Magalhães, Maturacá e na Serra da Neblina. (Suess, 1996, p.120)

7 O Projeto RADAM (Radar na Amazônia), estabelecido sob a égide do Ministério de Minas e Energia (MME) através do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), teve seu início em outubro de 1970. Seu propósito era conduzir o levantamento dos recursos naturais das regiões Norte e Nordeste do Brasil, utilizando imagens de radar e outros sensores remotos, com o objetivo de fornecer informações essenciais para os projetos específicos a serem implementados nessas áreas (OLIVEIRA; et al, 2011).

8 Os voos de imageamento tiveram início em junho de 1971 e, devido à qualidade da metodologia empregada e aos resultados alcançados, a área original do projeto foi gradualmente expandida para abranger toda a Amazônia Legal e parte do Nordeste brasileiro em uma primeira fase. Em 1975, a iniciativa foi estendida para cobrir todo o território nacional, e o projeto passou a ser denominado RADAMBRASIL. Seu objetivo principal era realizar o mapeamento integrado dos recursos naturais em todo o país (OLIVEIRA; et al, 2011).

9 Uma parte significativa do pensamento ecológico contemporâneo emerge da crítica à degradação ambiental e se destaca como um dos elementos que sublinha o viés ecológico presente na teoria marxista (Foster, 2005).

E como observado, essa situação persistiu mesmo após a data de 25 de maio 1992, quando o então presidente Fernando Collor homologou a demarcação realizada em 1991. Um importante adendo é que o processo de avaliação e registro da Terra Indígena Yanomami demandou, aproximadamente, 15 anos, caracterizado por uma extensa e desafiadora batalha, que incluiu esforços de articulação internacional, pois nesse período o processo de reconhecimento oficial das terras Yanomami se transformou em uma narrativa complexa, caracterizada por uma série de projetos e contra projetos. Destaca-se nesse contexto a perseverança de determinados setores do Estado em formular propostas que buscavam reduzir e desmembrar essas terras indígenas. Essas propostas, que priorizam a exploração mineral, foram frequentemente acompanhadas por argumentos que ressaltam a suposta desproporção entre a extensão territorial e a produtividade (e/ou demografia) das comunidades indígenas Yanomami, sendo percebidas como tentativas de expropriação em favor de diversos interesses econômicos (Albert, 1992). Oficialmente, após esse procedimento, era dever do Estado assegurar a esse povo o direito ao usufruto exclusivo do território. Porém, o elevado número de conflitos nessa área, aliado à crítica situação de emergência pública que foi destacada é intensificada durante o mandato do governo de 2019 a 2022, provocou extensos debates, incluindo a discussão sobre a responsabilidade do Estado pela negligência na crise humanitária enfrentada por essas comunidades (Duarte, 2023). Pode-se perceber o desrespeito com as cosmologias dos povos originários, além de uma constante tentativa de apagamento, como traz Ailton Krenak:

O que está na base da história do nosso país, que continua a ser incapaz de acolher os seus habitantes originários – sempre recorrendo a práticas desumanas para promover mudanças em formas de vida que essas populações conseguiram manter por muito tempo, mesmo sob o ataque feroz das forças coloniais, que até hoje sobrevivem na mentalidade cotidiana de muitos brasileiros –, é a ideia de que os índios deveriam estar contribuindo para o sucesso de um projeto de exaustão da natureza. O Watu, esse rio que sustentou a nossa vida às margens do rio Doce, entre Minas Gerais e o Espírito Santo, numa extensão de seiscentos quilômetros, está todo coberto por um material tóxico que desceu de uma barragem de contenção de resíduos, o que nos deixou órfãos e acompanhando o rio em coma. Faz um ano e meio que esse crime – que não pode ser chamado de acidente – atingiu as nossas vidas de maneira radical, nos colocando na real condição de um mundo que acabou (Krenak, 2019, p. 42).

O relato e o questionamento de Krenak se faz necessário, pois engloba a situação do Povo Yanomami, sendo nítido o desprezo de toda uma cultura e de toda uma visão diferente da lógica capitalista, propiciando assim, a morte e o escamoteamento de uma significativa parte da história do Brasil e de seus habitantes originários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desrespeito, tanto na esfera legal quanto na esfera cultural e cosmológica, ao Povo

Yanomami fica mais nítido ao relermos os fatos acima narrados e/ou com uma pesquisa superfinal da temática, porque é gritante o pedido de socorro. Ou seja, é perceptível a exclusão de alguns frente a uma postura produtivista e não ecológica, pois “a economia política liberal ou capitalista precisa excluir a natureza para dela se servir” (Souza Filho, 2015), e com a natureza podemos incluir o Povo Yanomami, uma vez que, os yanomami mantêm uma relação profundamente entrelaçada com a natureza, caracterizada por uma ligação espiritual, cultural e prática. Aqui estão alguns aspectos dessa relação:

Cosmologia e Espiritualidade:	Os Yanomami veem a natureza como uma entidade espiritual, cheia de seres sobrenaturais e divindades. Suas crenças e rituais estão intrinsecamente ligados aos elementos naturais, como montanhas, rios, animais e plantas.
Sustento e Subsistência:	A sobrevivência dos Yanomami depende diretamente dos recursos naturais ao seu redor. Eles praticam a caça, pesca e coleta de alimentos na floresta para suprir suas necessidades alimentares e medicinais.
Território e Terras Tradicionais:	A terra é considerada sagrada para os Yanomami, sendo fundamental para sua identidade e modo de vida. Eles defendem vigorosamente suas terras tradicionais, que desempenham um papel crucial em suas práticas culturais e na garantia de sua subsistência.
Equilíbrio Ambiental:	Os Yanomami possuem uma compreensão intrínseca do equilíbrio ecológico. Suas práticas tradicionais, como a rotação de terras para agricultura, refletem uma consciência profunda sobre a importância de preservar a harmonia entre eles e o ambiente natural.
Conhecimento Tradicional:	Os Yanomami possuem um vasto conhecimento tradicional sobre as propriedades medicinais de plantas e outros recursos naturais. Eles aplicam esse conhecimento em suas práticas de cura e tratamento de doenças.
Ciclos Naturais e Festividades:	Suas cerimônias e festividades estão frequentemente ligadas aos ciclos naturais, como épocas de colheita, estações climáticas e eventos astronômicos. Isso demonstra a sincronia entre sua vida cotidiana e os padrões naturais.

Em suma, a relação dos Yanomami com a natureza é holística, incorporando aspectos espirituais, práticos e culturais. Eles vivem em equilíbrio com o meio ambiente, valorizando e respeitando a terra como parte essencial de sua existência.

Assim, torna-se necessário outra postura que já é aventada, pois com o entendimento que possuímos no século XXI, torna-se mais evidente que a natureza está sendo excessivamente demandada no processo de regeneração da vida, e somente uma sociedade

solidária, não orientada pelo capitalismo, tem a capacidade de corrigir a falha metabólica (Lowi, 2005). Pode-se estabelecer uma relação conceitual entre falha ou ruptura metabólica¹⁰ (de Karl Marx) e exercício simbólico da ciência (de Ulrich Beck); sendo eles: um fenômeno que surgiu de uma “falha irreparável” no metabolismo, entendido como o processo entre o homem e a natureza e entre a cidade e o campo (Riva, 2023), e ato de produzir cientificamente um conhecimento falso ou parcial com o propósito de atender a interesses específicos, sem que a natureza da ciência praticada seja revelada (Ferreira, 2016), respectivamente. Também, pode-se estabelecer uma ligação, entre Beck e Mariátegui, de forma resumida com a frase “Mas a ciência mata a lenda, destrói o símbolo”¹¹ (Mariátegui, 1989).

Portanto, mais do que reconhecer e reiterar pensamentos e proposições a favor do meio ambiente, de quem o defende e/ou traz em outros níveis de relação é primordial colocar o que de fato é melhor para o nosso planeta e não para o bolso de pouco e refutar ideias como o garimpo pode gerar impactos adversos no meio ambiente e nas comunidades locais, incluindo os Povos Originários e os Ribeirinhos, também apresenta algumas contribuições significativas para a sociedade (Guitarrara, 2023), porque não se pode colocar uma pseudo-ideia de desenvolvimento nacional ou econômico sob o que é melhor para a natureza ou que comprometa um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS

ALBERT, Bruce. URIHI: **Terra, Economia e Saúde Yanomami. Série Antropologia**, Brasília, 119, p. 1-20, 1992. Disponível em: <<https://ds.saudeindigena.iciet.fiocruz.br/bitstream/bvs/1455/2/652019971.pdf>>. Acesso em: 10 outubro. 2023.

ANDUJAR, Cláudia. Guerreiro de Toototobi (série Sonhos Yanomami). 2002.

BEDINELLI, Talita. **Por que os garimpeiros comem as vaginas das mulheres Yanomami? Sumaúma Jornalismo do Centro do Mundo**, 13 set. 2022. Disponível em: <<https://sumauma.com/por-que-os-garimpeiros-comem-as-vaginas-das-mulheresy-yanomami/>>. Acesso em: 19 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório Missão Yanomami**. [Brasília]: Ministério da Saúde, jan/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/fevereiro/arquivos/RelatorioYanomamiversao_FINAL_07_02.pdf>. Acesso em: 12 out. 2023.

COLL, Liana; MENEZES, Adriana Vilar de. **Situação dos Yanomami expõe abandono dos indígenas pelo Estado**. UNICAMP, 24 jan. 2023. Disponível em: <<https://www.>>

¹⁰ Traduzido pelo autor “Pero la ciencia mata la leyenda, destruye el símbolo”.

¹¹ Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR, com bolsa (PROEX/CAPES). Bacharel em Direito pela PUCPR e Técnico em Produção Cênica pela UFPR. Especialização (lato sensu) em Gestão Cultural pela UNESPAR. Endereço eletrônico: giovannicosenza1996@gmail.com.

unicamp.br/unicamp/noticias/2023/01/24/situacao-dos-yanomami-expoe-abandono-dos-indigenas-pelo-estado#:~:text=Desnutri%C3%A7%C3%A3o%2C%20mal%C3%A1ria%2C%20pneumonia%20e%20verminoses,cerca%20de%2028%20mil%20Yanomami>. Acesso em: 15 set. 2023.

CUNHA, Eliaquim Timotéo da; MOSER, Lilian Maria. **Os projetos de colonização em Rondônia. Revista Labirinto**, Porto Velho, v. 14, n. 2, p. 124-151, 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/denise.haas/Downloads/veronica,+Os+projetos+de+colonizacao_eliaquim.pdf>. Acesso em: 13 out. 2023.

DUARTE, J. M. **Análise da responsabilidade estatal brasileira diante da grave crise humanitária do povo yanomami. Trabalho de Conclusão de Curso** (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Goiás. Goiânia. 2023.

FERREIRA, Helene Sivini. **A dimensão ambiental da teoria da sociedade de risco**. In: FERREIRA, Helene Sivini; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra (orgs.). **Direito Socioambiental e Sustentabilidade: Estados, Sociedades e Meio Ambiente**. Curitiba: Letra da Lei, 2016. p. 108-158.

FERNANDES, R. M. S. **A EPIDEMIA DO GARIMPO ILEGAL E O AVANÇO DA COVID-19 NA TERRA INDÍGENA YANOMAMI**. *Ensaios de Geografia*, v. 7, n. 14, p. 214-226, 31 ago. 2021.

FOSTER, John Bellamy. **A Ecologia de Marx: materialismo e natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GUITARRARA, Paloma. **GARIMPO**. Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/geografia/garimpo.htm>. Acesso em: 10 outubro. 2023.

HECK, E.; LOEBENS, F.; CARVALHO, P. D. **Amazônia indígena: conquistas e desafios. Estudos Avançados**, [S.l.], v. 19, n. 53, p. 237-255, 2005. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10057>>. Acesso em: 15 out. 2023.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. **A queda do céu. Palavras de um xamã Yanomami**. Tradução de Beatriz Perrone-Moisés. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

RIVA, Leura Dalla. **Ruptura Metabólica: a ecologia em Marx. Ruptura, 2023**. Disponível em: <<https://www.projektoruptura.org/post/ruptura-metab%C3%B3lica-a-ecologia-de-marx#:~:text=A%20teoria%20da%20falha%20ou,a%20cidade%20e%20o%20campo.>>. Acesso em: 15 out. 2023.

LOWY, Michael. **Ecologia e socialismo**. São Paulo: Cortez. 2005.

MARÉS DE SOUZA FILHO, C. F. **Os povos tribais da convenção 169 da OIT**. *Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia*, v. 42, n. 3, p. 155–179, 2019. Disponível em: <<https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/55075>>. Acesso em: 15 out. 2023.

MARIÁTEGUI, José Carlos. **Invitación a la vida heroica (Antología)**. Selección y presentación Alberto Flores Galindo y Ricardo Portocarrero Grados. Prólogo Javier Mariátegui Chiappe. Lima: Instituto de Apoyo Agrario, 1989.

MENEGOLA, I; LOBO, M.S.C; PITHAN, O. A; VARGAS, I; RAMOS, A. **Primeiro Relatório do Distrito Sanitário Yanomami: Avaliação das Atividades e Diagnósticos de Saúde**. Roraima: MS – Fundação Nacional de Saúde, 1992.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria**. Porto Alegre: Sulina, 2003.

MUNDORUKU, Aldo Kora. **Consequências do Mercúrio na Saúde Humana e no Meio Ambiente**. Fundação Oswaldo Cruz, p.1-64,2021. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/files/LIVRO_Mercurio_Saude.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

NILSSON, MAURICE SEIJI TOMIOKA; Fearnside, Philip Martin. **Demografia e mobilidade Yanomami: Avaliando mudanças socioambientais**. NOVOS CADERNOS NAEA, v. 20, p. 27-50, 2017.

NINJA. **Quase metade do ouro exportado pelo Brasil é ilegal; Grande parte sai de áreas de preservação na Amazônia**. Mídia Ninja, 2023. Disponível em: <<https://midianinja.org/news/quase-metade-do-ouro-exportado-pelo-brasil-e-ilegal-grande-par-te-sai-de-areas-de-preservacao-na-amazonia/#:~:text=O%20ouro%20com%20fortes%20ind%C3%ADcios,seguem%20expostos%20a%20esse%20risco.>>. Acesso em: 14 out. 2023.

OLENDZKI, Luciane. **O que podem o riso e o jogo palhacesco contra o que (nos) mata?**. Urdimento – Revista de Estudos em Artes Cênicas, Florianópolis, v. 1, n. 46, abr. 2023.

OLIVEIRA, Sergio Azevedo Marques de; LIMA, Solange Picanço Souza; PEREIRA, Luana dos Santos; RANGEL, Mário Conceição; FASSARELA, Renatta Andrade. Digitalização e disponibilização dos filmes originais dos Projetos RADAM/RADAMBRASIL - Exemplos para Aplicação. In: **Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto - SBSR, XV, 2011**. Anais eletrônicos. Curitiba: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2011. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Sergio-Oliveira-36/publication/268346105_Digitalizacao_e_disponibilizacao_dos_filmes_originais_dos_Projetos_RADAMRADAMBRASIL-Exemplos_para_Aplicacao/links/558d47d308aed78d75a1870e/Digitalizacao-e-disponibilizacao-dos-filmes-originais-dos-Projetos-RADAM-RADAMBRASIL-Exemplos-para-Aplicacao.pdf>. Acesso em: 13 out. 2023.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **De como a natureza foi expulsa da modernidade**. Revista Crítica do Direito, n. 5, vol. 66, ago/dez. 2015. p. 88-106. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B94HulPcnYU-c1EtSjKxNEhSX2s/view>>. Acesso em: 14 out. 2023.

SUESS, Paulo. **Pastoral indigenista nos anos 80. Resgate histórico-sistemático de desafios, respostas e propostas**. Revista de Cultura Teológica IV/14 (jan./mar.): 117-138. 1996.

TIERNEY, Patrick. **Darkness in El Dorado: How Scientists and Journalists Devastated The Amazon.** New York: W. W. Norton E Company, 2000.

PROJETO DE LEI 2.633/2020: AS SALVAGUARDAS AMBIENTAIS NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRAS DA UNIÃO, NO ÂMBITO DA AMAZÔNIA LEGAL

Thaymara Rodrigues Garcez¹
Frederico Alves da Silva²

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária de terras da União é um tema extremamente relevante no cenário legislativo e político nacional, na medida em que tais terras são palco de diversas disputas entre diversos grupos da sociedade, desde pequenos, médios e grandes posseiros que visam a exploração agropecuária das áreas, até comunidades quilombolas ou tradicionais.

A Lei 11.952/09 que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da Amazônia Legal é o objeto principal do presente estudo, porquanto se trata de legislação que, em certa medida, se propõe a regulamentar o referido tema. Por esse motivo é alvo de diversas modificações, tendo em vista os diversos interesses antagônicos envolvidos, de diversos setores da sociedade que buscam fazer pressão para obter maiores benefícios no processo de regularização. Nem é preciso dizer que, no fim, o setor agropecuário é o que mais consegue obter benefícios, fator, inclusive, que intensificam os conflitos.

A partir disso, o presente estudo almeja aprofundar-se nas modificações sofridas por referida Lei a partir do Projeto de Lei 2.633/2020, com enfoque especial nos avanços ou retrocessos nas salvaguardas ambientais estipuladas. Assim, no primeiro capítulo, analisar a função socioambiental da propriedade rural, partindo da compreensão da busca constitucional por equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o bem-estar ambiental.

No segundo capítulo trata da relação entre política fundiária e política ambiental no cenário nacional. No terceiro capítulo é abordado o histórico das salvaguardas ambientais na Lei 11.952/2009 em comparação com a MP 910/2019, a qual sofreu uma série de críticas em razão dos graves retrocessos no aspecto de proteção ao meio ambiente, haja vista a alteração de prazos e concessão de facilidades para regularização sem muitas exigências quanto ao cumprimento da legislação ambiental vigente.

No quarto e último capítulo aborda-se especificamente o PL 2.633/2020, partindo das alterações que esse trouxe e como tais alterações vão de frente com o comando constitucional contido na ADI 4269/DF, em sincronia com o art. 225 da Constituição Federal. Como conclusão, este artigo aborda o retrocesso em termos legais numa possível aprovação

¹ Mestranda em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás – UFG. Endereço eletrônico: Thaymaragarcez@gmail.com.

² Pós Doutorando em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Endereço eletrônico: frederico.safr@gmail.com.

do referido PL, tendo em vista a flexibilização quanto às vistorias de passivo ambiental na fase de pré-titulação do interessado.

FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL

A dita função socioambiental da propriedade pode ser caracterizada como o equilíbrio na disputa entre direito individual (propriedade) e coletivo (meio ambiente equilibrado e saudável). Sob a perspectiva da Constituição Pátria de 1988, a função social da propriedade está intrinsecamente vinculada não apenas ao aproveitamento econômico da terra, mas também ao adequado uso dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (BRASIL, art. 186, 1988).

Assim, podemos falar na existência jurídica de uma função socioambiental a ser exercida pela propriedade, significando o vocábulo ‘função’ como uma ideia de proatividade, que se apresenta através do dever de preservar, seja por meio de condutas negativas, como não poluir, ou positivas, como revegetar (BUHRING, 2016). Nesse aspecto, é possível afirmar que o direito de propriedade deixou de ser absoluto, passando a ser confrontado pela função social que a terra deve exercer. Portanto, do proprietário se espera conduta proativa em relação ao recurso – terra – que lhe é conferido.

A propriedade rural, em especial, representa a relevância da “função social” atribuída à terra, uma vez que está destinada a atender as necessidades de produzir matéria prima e alimento para sociedade, seja por meio da agricultura de subsistência ou produção para comercialização no mercado interno ou externo. Assim, por ser recurso essencial, a propriedade rural não pode simplesmente descumprir com sua destinação socioeconômica, assim como não pode descumprir com as normas de proteção ao meio ambiente, ativo essencial para viabilizar a continuidade do ciclo produtivo, e, portanto, cumprir com a função precípua da propriedade rural.

Para cumprimento da função social da propriedade, o direito ao meio ambiente equilibrado e saudável possui autonomia completa a partir do art. 225 da Constituição de 1988, que uniu direitos de primeira geração aos de terceira geração, os chamados direitos difusos (BUHRING, 2017), destacados no art. 225 da Constituição Federal³.

O Código Civil que rege as relações de propriedade no Brasil, ao tratar dos direitos do proprietário, dispõe que esse possui a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, porém limita esse direito individual ao coletivo, pontuando que o direito de propriedade somente deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, mediante preservação da flora, fauna, e das belezas naturais, mantendo o equilíbrio ecológico e o

³ Em seu Art. 225, a Constituição Federal do Brasil (1988), prevê: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, Art. 1.228, §1º, 2002).

No mesmo tom, o Código Florestal brasileiro menciona que o cumprimento da função social da propriedade se dá quando são observadas as normas gerais sobre a proteção/exploração de áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, com vistas a um desenvolvimento sustentável (BRASIL, Art. 1-A, 2012).

A balança entre o desenvolvimento econômico e o bem-estar ambiental e social é o grande desafio da propriedade no século XXI. Compreender tal questão como fator essencial e inerente ao exercício do direito de propriedade é fundamental para se pensar o futuro que pretendemos ter, especialmente no que tange à segurança dos recursos naturais. Mas, para além do direito real de propriedade, é importante pensar no instituto da posse, onde regulamentar, fiscalizar e punir pelo descumprimento de normas ambientais torna o cenário ainda mais desafiador, dado o amplo histórico de ocupações irregulares no Brasil.

O direito de propriedade bem definido, seja individual ou coletivo, é fundamental para gerar segurança jurídica, reduzir a violência no campo, viabilizar acesso ao crédito, e, sobretudo, permitir a concretização do cumprimento da função socioambiental da terra, haja vista a maior facilidade de responsabilização pelo Estado. Por isso, a política de regularização fundiária deve ser considerada prioridade na busca pelo desenvolvimento rural sustentável.

RELAÇÃO ENTRE A POLÍTICA FUNDIÁRIA E AMBIENTAL NO BRASIL.

Em um país marcado por intensos conflitos agrários, onde apenas em 1850, com o advento da Lei de terras, o instrumento da compra e venda foi regulamentado e reconhecido como meio legítimo de aquisição de terras públicas, o instituto da regularização fundiária é de máxima importância.

O grande marco para a desorganização do território nacional em termos fundiários é o chamado período “de posses”, em que, após abolido o regime de sesmarias em 1933, viabilizou o apossamento indiscriminado de terras, haja vista vácuo legislativo que só veio a ser preenchido em 1850. Esse período gerou um cenário de (i) proprietários legítimos, por títulos de sesmarias concedidas e confirmadas; (ii) possuidores de terras originárias de sesmarias sem confirmação por inadimplência das obrigações assumidas pelos sesmeiros; (iii) terras devolutas, advindas das sesmarias devolvidos por terem os sesmeiros caído em comisso e (iv) possuidores sem nenhum título válido (TARREGA; ARAÚJO, 2011).

A Lei de Terras, portanto, surgiu a partir da necessidade de instrumentalizar uma política fundiária capaz de organizar este cenário, mas a busca por regularização fundiária persiste, sendo esse fator importante para redução da violência no campo, irregularidades

no mercado de terra e desmatamento ilegal, que geram custos de ordem social, econômica e ambiental. Por isso, a regularização fundiária de posses em terras públicas, enquanto mecanismo pelo qual o poder público legitima a ocupação e outorga o domínio pleno ou a concessão da área reivindicada, transferindo do patrimônio público terras ao particular (ROCHA, 2019) ainda é medida essencial para o desenvolvimento econômico nacional. O procedimento de regularização converte a posse e reveste o possessor da formalidade jurídica necessária para torná-lo proprietário, coroando o direito constitucional à propriedade, previsto na Constituição Federal de 1988.

Quanto a isso, importa se atentar que a regularização fundiária precisa andar de forma concomitante ao conceito atual de propriedade, que não está apenas voltado para a individualidade do titular da terra, mas à função social que essa possui, traduzida na relação jurídica homem-terra cumpre. Isso porque desde a Constituição brasileira de 1946 a propriedade é condicionada ao bem-estar social, sendo que em 1962, a partir da Lei 4.132 a fim de promover a justa distribuição da propriedade e condicioná-la ao bem-estar social. Para os fins dessa lei, considera-se como de interesse social a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservar florestais (GONSALES, 2022). Esse fator foi reafirmado pelo Estatuto da Terra em 1964 e consagrado pela Constituição de 1998.

Como visto, há uma função socioambiental a ser cumprida pela propriedade, que nasce do dever de preservar, seja por meio de condutas negativas como não poluir ou positivas como reflorestar. Neste cenário, em relação ao cumprimento da função socioambiental da propriedade, a relevância da regularização fundiária está diretamente ligada à facilitação que se dá à atividade de preservação ambiental. Preservar uma área regularizada é mais viável, haja vista a ciência acerca da titulação da propriedade, e, portanto, de toda responsabilidade que o domínio carrega consigo, porquanto atrai uma série de normas e exigências vigentes acerca da responsabilidade ambiental do detentor das terras, tornando a fiscalização mais eficaz.

Os problemas fundiários advindos da situação de irregularidade de muitos imóveis no Brasil geram repercussões muito além do âmbito legal, atingindo questões sociais (conflitos e desigualdade no campo), econômicas, e, como visto, ambientais. A posse por muito tempo foi a única forma de acesso à terra, fato que culminou numa crescente dificuldade de organização do território nacional, especialmente na separação entre terras públicas e privadas. A ausência de cadastro único de terras afastou o conhecimento preciso do território, resultando em sobreposição de terras e apropriação ilegal de terras públicas, fenômeno conhecido com grilagem.

A grilagem de terras públicas, por consequência, é um dos maiores fatores geradores do desmatamento ilegal de terras públicas. Por isso, os programas de regularização

fundiária voltados a reconhecer ocupações de terras como legítimas mediante outorga do domínio pelo poder público da área reivindicada não devem legitimar tais condutas ilícitas, caso contrário serão vistos como incentivo a novas ocupações irregulares, impactando diretamente nos recursos naturais (NASCIMENTO, 2008). A apropriação privada de terras públicas, portanto, é ponto fulcral quando se discute os problemas ambientais atuais no espaço rural e urbano.

HISTÓRICO DAS SALVAGUARDAS AMBIENTAIS EXISTENTES NA LEI 11.952/2009 E MP 910/2019

Informações do Instituto Sociedade, População e Natureza apontam que 17% (dezesete por cento) do território nacional tem domínio ou propriedade desconhecida pelo Estado, estando ausente em qualquer base de dados nacional (SPAVOREK, 2019). Dos 4 milhões de imóvel autocadastrados no Sistema Cadastro Ambiental Rural (SICAR), 3,8 milhões possuem algum tipo de sobreposição, chegando a cerca de 10 milhões de hectares sobrepostos, inexistindo base de dados sistematizada e georreferenciamento de todas as terras incorporadas pelo patrimônio público (SAUER, 2019).

Por isso mesmo é possível afirmar que existe uma urgência constitucional para tratar do tema de regularização fundiária, e, pensando na perspectiva da importância deste instrumento para preservação dos recursos naturais, tem-se o processo de regularização das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União no âmbito da Amazônia Legal, regulamentado pela Lei 11.952/09, como um dos principais e mais urgentes.

A esse respeito, em 10 de dezembro de 2019, como parte do pacote legislativo sobre regularização fundiária, foi editada pelo então presidente Jair Bolsonaro a MP 910/2019, que no intuito de ampliar o escopo temporal e flexibilizar mais os parâmetros da Lei 11.952/09, foi bastante criticada. Por enfrentar dificuldades e obstáculos em sua tramitação, chegou ao ponto de perder sua validade haja vista não ter sido apreciada no prazo legal pelo Congresso Nacional. Com isso, adveio Projeto de Lei nº 2.633 de 14 de maio de 2020, que visa regulamentar o mesmo tema.

Para compreender a dinâmica, é importante, antes de tudo, entender o que a Lei 11.952/09 regulamenta, para então chegarmos ao tema referente às salvaguardas ambientais da MP 910/2019, e, posteriormente, compreender o teor do PL 2633/2020.

A Lei 11.952/09 resultou da conversão da Medida Provisória 458/2009, dispondo sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da Amazônia Legal. O critério para regularização da ocupação era a posse mansa e pacífica por brasileiro nato ou naturalizado, sem outra propriedade rural ou cultura efetiva, que exercesse posse por si ou seus antecessores anteriores a 1º de dezembro de 2004, em áreas não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares) (BRASIL, Art. 5º, 2009).

No critério da Lei são passíveis de regularização as terras incidentes em áreas discriminadas, arrecadadas, registradas em nome da União nos critérios previstos em lei; as remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que perderam a vocação agrícola destinadas à utilização urbana; as devolutas situadas na faixa e de fronteira e, por fim, as registradas no Incra (BRASIL, Art. 3º, 2009). Não são passíveis de concessão de títulos as áreas tradicionalmente ocupadas por população indígena, de florestar públicas, ou unidades de conservação instauradas ou em vias de instauração (BRASIL, Art. 4º, 2009).

A título de cláusula resolutiva, o art. 15 da Lei 11.952/09 prevê que os títulos concedidos deverão conter cláusulas que determinem, pelo prazo mínimo de dez anos, a inalienabilidade do imóvel, manutenção da destinação agrária através da prática efetiva de cultura, respeito à legislação ambiental e não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo. A Lei 11.952/09 estabeleceu algumas regras de adequação ambiental para titulação das posses, tais como a averbação da Reserva Legal e a recuperação das Áreas de Preservação permanente.

Contudo houveram alterações a partir da Lei 13.465/2017 e dos Decretos 9.309/2018 e 10.165/2019 que esvaziaram as salvaguardas ambientais até então existentes. Com o advento do Decreto 10.592, editado no final de 2020, foram reinstituídas as salvaguardas ambientais pré-titulação, tais como a exigência de que o possessor declare que o imóvel não se encontra sob embargo ambiental e não seja objeto de infração perante os órgãos ambientais, devendo, ainda, estar inscrito no CAR. O INCRA deve certificar-se das declarações através do cruzamento de informações, sendo que, em sendo constatada a existência de embargo ou autuação, o imóvel deverá ser vistoriado e, caso seja verificada a existência de dano ambiental, o pedido de regularização será indeferido, salvo nos casos em que há adesão ao Programa de Regularização Fundiária ou afins, tais com um Termo de Compromisso Ambiental (BRASIL, Art. 5º, 2020).

Por outro lado, em relação às salvaguardas ambientais pós-titulação, não há qualquer exigência específica acerca da regularização ambiental do imóvel no curso do processo de regularização. Isso decorre da alteração trazida pela Lei 13.465/2017, que enfraqueceu as salvaguardas pós-titulação e retirou a obrigação de manutenção e regularização das áreas de Reserva Legal e APP, inserindo a previsão mencionada acerca da obrigatoriedade de respeito ao Código Florestal.

Já com relação à MP 910/2019, as três alterações principais foram: a extensão do marco temporal para regularização fundiária, passando a ser passível de regularização as ocupações feitas até 05 de maio de 2014 na regra geral e 10 dezembro de 2018 na regra especial; a simplificação do procedimento de regularização por autodeclaração, que deixou de ser apenas para as pequenas propriedades de até 4 módulos fiscais para

15 módulos fiscais; e o enfraquecimento das salvaguardas ambientais. Além disso, a MP propunha ampliar o escopo espacial de aplicação da Lei para todo o território nacional (CHIAVIARI; LEME, 2021).

O relator da referida MP proferiu dois relatórios legislativos, sendo que, em ambos, buscou relativizar as salvaguardas ambientais, a exemplo da inclusão de alterações no texto como a ampliação do procedimento simplificado por autodeclaração para imóveis de 2.500 hectares, visando favorecer médios e grandes posseiros, e dispensa de vistoria de imóvel para verificação de embargo ou infração ambiental (CHIAVIARI; LEME, 2021). Acerca do texto contido no primeiro parecer apresentado pelo Senador Irajá, em 2020, através da Comissão Mista da MP 910/19:

No nosso modo de ver, os instrumentos legislativos advindos com a MPV em análise significam um verdadeiro avanço na regularização fundiária, devendo ser destacada a ampliação da área, por ocupante, a ser regularizada, que agora poderá chegar a 2.500 ha, justamente o limite a partir do qual a alienação de terras públicas se condiciona à autorização específica SF/20859.19947-88 rs2020-01123 8 do Congresso Nacional. Também deve ser destacada a previsão de dispensa de vistoria prévia, com possibilidade de ser realizada a regularização fundiária mediante procedimento de declaração do próprio ocupante.

Passando o Deputado Zé Silva a ser o novo relator da Medida Provisória, o mesmo apresentou novo relatório em que manteve o marco temporal para regularização fundiária, como regra geral, até 22 de julho de 2008, e, como regra especial, até 12 de dezembro de 2011. Além disso, limitou a regularização por declaração até seis módulos fiscais e resgatou algumas salvaguardas ambientais pós-titulação nas cláusulas resolutivas (BRASIL, 2020a).

Sem ter sido apreciada no prazo legal pelo Congresso Nacional, a MP 910/2019 perdeu a validade, tendo sido protocolado no dia 14 de maio de 2020 o PL nº 2.633/2020, cujo relator designado foi o Deputado Marcelo Ramos, também alvo de duras críticas.

SALVAGUARDAS AMBIENTAIS PREVISTAS NO PL 2633/2020: AVANÇO OU RETROCESSO?

O PL 2633/2020, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, foi aprovado com 296 votos a favor na Câmara dos Deputados, tendo sido remetido à mesa diretora do Senado Federal por meio do Of. nº 928/2021/SGM-P em agosto de 2021.

Como já mencionado, a Lei 11.952/09 trata do procedimento administrativo de regularização fundiária no âmbito da Amazonia legal, e, ao longo dos anos, sofreu retrocessos em relação às salvaguardas ambientais contidas no texto legal. Por isso, é importante compreender se o PL 2633/2020 em tramitação, caso seja aprovado, corresponderá a um novo retrocesso no que tange à proteção do meio ambiente e garantia do previsto no

art. 225 da Constituição Federal de 1988, em especial porque abrange terras situadas na Amazônia Legal.

Segundo Nota Técnica da Frente Parlamentar da Agropecuária – FPA (2020), há vantagens no PL 2633/2020, que além de estabelecer a unificação da legislação de Regularização Fundiária para todo o país, promove a regularização fundiária e ambiental dos imóveis, especialmente da Amazônia Legal. Segundo relatório, a MP traz maior rigidez quanto à regularidade ambiental, pois coloca o interessado como responsável por aderir ao CAR e cumprir com o Código Florestal Brasileiro. Além disso o PL ampliaria a fiscalização sobre áreas de matas e florestas.

Todavia, como visto na presente pesquisa, o Decreto 10.592/20 que regulamenta a Lei nº 11.952 já prevê a obrigatoriedade de apresentação do comprovante de inscrição no CAR para regularização, e, quanto ao Código Florestal brasileiro, este já é normativa vigente sob a qual toda propriedade em território nacional está submetida. Ou seja, a justificativa apresentada pela Frente Parlamentar Agropecuária se mostra absolutamente incoerente.

Dentre os fatores que refletem de forma indireta na proteção ao meio ambiente nessas áreas passíveis de regularização, está a questão do marco temporal e tamanho das áreas regularizáveis com dispensa de vistoria presencial, que engloba a verificação de embargo ambiental ou infração administrativa. Embora o PL mantenha o marco temporal de 22 de junho de 2008, afastando a ideia de que o marco seria até dezembro de 2018 conforme previa a MP 910/2019, o Projeto passa a prever como áreas passíveis de regularização sem vistoria aquelas a partir de 6 (seis) módulos fiscais, e não mais 4 (quatro) módulos fiscais, bastando a declaração do ocupante.

Portanto, o PL 2633/2020 passa a prever que os imóveis de até 6 módulos fiscais serão passíveis de regularização desde que declarem sob as penas da lei que no imóvel não se trata de área objeto de embargo ou autuação por infração de natureza ambiental realizada por órgão ambiental federal, estadual, distrital ou municipal no imóvel (BRASIL, Art. 13, III, f, 2020b). A vistoria, no entanto, deverá ser obrigatória nos casos em que houver termo de embargo ou de auto de infração envolvendo a área, devendo a regularização ficar sobrestada até que o imóvel esteja regular ou em regularização, ou sejam que tenha aderido ao PRA ou termo de ajustamento de conduta.

De modo geral, há nítida flexibilização no procedimento de vistoria, devendo-se acrescentar que, em que pese os imóveis de área superior deverão ser vistoriados, o único impedimento é com relação às áreas efetivamente embargadas ou infrações ambientais já autuadas, de modo que não há qualquer obrigação nesse ato de vistoriar em verificar se há ou não passivo ambiental na propriedade. Ainda que haja desmatamento ilegal, se não foi autuado ou embargado, o imóvel poderá ser regularizado. Segundo Nota Técnica do

Instituto Democracia e Sustentabilidade, tais retrocessos ambientais se mostram desarmados, vez que privilegia a omissão do Estado no processo de regularização fundiária. Nesse cenário, os que cometeram crime ambiental, mas por omissão, negligência ou prevaricação do órgão ambiental não foram fiscalizados serão beneficiados por esta norma com a facilitação da titulação da propriedade (LIMA, 2020).

Restringir as salvaguardas ambientais aos imóveis objeto de embargo e auto de infração, conforme pretende o projeto PL, contraria o decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4269/DF. Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, o artigo 13 da Lei 11.952/09 deve ser interpretado conforme a Constituição Federal, de modo que a desburocratização contida no referido artigo, que dispensa a vistoria prévia nos imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais, seja somada ao dever de tutela da biodiversidade, previsto no artigo 225, visando a utilização das ferramentas disponíveis para o controle e proteção ambiental.

CONCLUSÃO

Não há dúvidas de que a Lei 11.952, de 25 de junho de 2009, foi alvo de diversas alterações ao longo dos anos, sofrendo avanços ou retrocessos no aspecto das salvaguardas ambientais, matéria tão relevante quando se trata do tema de regularização fundiária e proteção dos recursos naturais brasileiros, em especial no contexto de Amazônia Legal.

A MP 910/2019 que não chegou a ser apreciada no prazo legal, sem dúvidas, representaria o maior dos retrocessos, pois além de alterar o marco legal de regularização para um ano anterior à sua própria edição, autorizando que explorações e invasões ocorridas no período de 2008 a 2018 fossem autorizadas, previa a simplificação do procedimento por autodeclaração para propriedades de até 15 módulos fiscais. Ou seja, através da MP 910/19 ocorreria a regularização de propriedades de extensão considerável sem prévia vistoria, fragilizando significativamente salvaguardas ambientais durante os procedimentos.

O PL 2.633/2020, após as duras críticas recebidas em relação ao texto polêmico da MP 910/2019, buscou um meio termo na expectativa de viabilizar sua aprovação. Apesar da manutenção do marco temporal, em relação à atual legislação vigente, caso o PL venha a ser aprovado de fato importará num considerável retrocesso na busca por proteção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado à luz do art. 225 da Constituição Federal brasileira.

Considerando que a irregularidade fundiária, por si só, é um agravante no combate ao desmatamento ilegal, permitir que a legislação que se propõe a tornar regular áreas muitas vezes exploradas ilegalmente passe a vigor de maneira tão flexível no cumprimento das normas ambientais é medida extremamente gravosa. Além disso, o PL não enfrenta o

fato de que ainda que haja passivo ambiental na propriedade objeto do requerimento, caso essa não esteja autuada ou embargada, será plenamente passível de regularização fundiária, situação que demonstra ineficácia no procedimento de verificação do cumprimento das normas ambientais.

Portanto, é pensar em alterações na Lei 11.952/09 que não impliquem em retrocesso nas salvaguardas ambientais, mas que tornem o processo de regularização fundiária mais eficaz na verificação do respeito às normas de proteção aos recursos naturais. A correta verificação do cumprimento de tais normas não pode ser tida como um empecilho à celeridade do procedimento de regularização fundiária, mas como um objetivo essencial do processo regularizador, especialmente em razão da forte relação entre o exercício irregular da posse e propriedade com os crimes contra o meio ambiente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil. **Planalto**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 12.Set. 2023.

BRASIL. Decreto 10.592 de 24 de dezembro de 2020. **Diário Oficial da União**. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10592.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Lei Nº 13.465, de 11 de Julho de 2017. **Diário Oficial da União**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111952.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Lei Nº 13.465, de 11 de Julho de 2017. **Diário Oficial da União**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 910, de 2019. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Tramitação Projeto de Lei 2633/2020. Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252589#tramitacoes>. Acesso em: 22 nov. 2022.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, I. V. de; TÁRREGA, M. C. V. B. Apropriação de terras no Brasil e o instituto das terras devolutas. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, [S.l.], n. 19, jun. 2011. ISSN 2236-3475. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1716/1330>>. Acesso em: 15 jan. 2023.
- BUHRING, M. A (Org.). A efetiva função da propriedade: a socioambiental. Função socioambiental da propriedade. Caxias do Sul, RS: **Educs**, 2016.
- CHIAVARI, J.; LOPES, C. L. Avanços ou Retrocessos na Regularização Fundiária? Análise do Projeto de Lei nº 2633/2020 sob o enfoque das salvaguardas ambientais. Rio de Janeiro: **Climate Policy Initiative**, 2021.
- CHIAVARI, J.; LOPES, C. L. Nota Técnica. Medida provisória recompensa atividades criminosas: Análise da MP 910/2019 que altera o marco legal da regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais. Rio de Janeiro: **Climate Policy Initiative**, 2020. Disponível em <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2020/02/NT-MP-910.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2024.
- FPA. Nota Técnica sobre a MP 910/2019. Brasília: **Frente Parlamentar da Agropecuária**, 2019. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/2019/12/11/mp-910-2019/>. Acesso em: 14 mai. 2024.
- LIMA, A. Nota Técnica: Riscos e ameaças do Projeto de Lei de Regularização Fundiária (2.633 de 2020) VS MP da Grilagem (910/19). Brasília: **Instituto Democracia e Sustentabilidade**, 2020. Disponível em: https://ids-ecostage.s3.amazonaws.com/media/uploads/2020/05/18/analise-ids_pl2633_final2.pdf. Acesso em: 14 mai. 2024.
- BÜHRING, M. A. (org.). Função socioambiental da propriedade. Caxias do Sul - RS: **Educs**, 2017.
- GONSALES, P. L. B. A implementação jurídica das unidades de conservação por meio da desapropriação. **Revista Internacional Resiliência Ambiental e Ciência Sociedade**. IJERRS - ISSN 2675 3456 - V. 4, N. 3, 2022.
- NASCIMENTO, H. M. do. A questão ambiental na origem do problema agrário brasileiro e o caso da região Sul. **Economia e Sociedade** [online]. 2008, v. 17, n. 2, pp. 103-132. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182008000200005>. Acesso em: 14 mai. 2024.
- ROCHA, Ibraim et al. Manual de Direito Agrário Constitucional: Lições de Direito Agroambiental. 3ª ed. Belo Horizonte: **Fórum**, 2019.
- SAUER, Sérgio. Medida Provisória 910/2019: **Desafios da regularização de terras no Brasil**. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/66caca25-567d-43ca-b802-4ba5635e4ed5>. Acesso em: 14 mai. 2024.
- SPAROVEK, G. et al. Who owns Brazilian lands? **Land Use Policy**, v. 87, 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2019/07/>

Who-owns-Brazilian-lands_Artigo_Land-Use-Policy.pdf. Acesso em: 14 mai. 2024.

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E TERRITÓRIOS INDÍGENAS: UMA ANÁLISE SOBRE OS RECURSOS HÍDRICOS NO MATO GROSSO DO SUL

Alessandra Ribeiro de Moraes¹

José Roberto da Silva Lunas²

Eliana Lamberti³

INTRODUÇÃO

A gestão pública se concretiza, entre outros, por meio de políticas públicas que compreendem, basicamente, mecanismos de planejamento, execução, avaliação e monitoramento de ações visando ao atendimento das demandas da sociedade. Considerando que a população brasileira tem o direito constitucional ao meio ambiente equilibrado, sendo um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e que o dever de defender e preservá-lo é imposto ao Poder Público e à coletividade, torna-se necessário o fomento de políticas públicas voltadas para a questão ambiental, denominadas, políticas públicas ambientais.

O reconhecimento da água como condição essencial à vida faz com que esse recurso ambiental seja contemplado em políticas específicas, pelas quais se garante a universalidade do acesso em quantidade e qualidade, como determina a legislação voltada aos recursos hídricos. A água é um recurso com usos múltiplos para a sociedade, entretanto, para os povos originários que, atualmente, ocupam áreas delimitadas denominadas terras indígenas, os recursos hídricos devem estar em condições que permitam a fruição dos demais recursos naturais, além de satisfazer os aspectos culturais únicos da relação dos indígenas com a água.

O Estado de Mato Grosso do Sul (MS) abriga uma população indígena diversificada, mas que, devido a um histórico de conflitos pela ocupação das terras em oposição à expansão de atividades econômicas (principalmente o agronegócio), tem enfrentado uma descaracterização na sua relação intrínseca com os recursos naturais. Portanto, políticas públicas ambientais, recursos hídricos e a sustentabilidade em territórios indígenas formam o tripé da problemática investigativa deste texto, que tem como recorte o Estado de Mato Grosso do Sul. Delineia-se assim, o objetivo principal: analisar como as políticas públicas voltadas para a gestão do meio ambiente e de recursos hídricos contemplam os territórios indígenas em Mato Grosso do Sul.

Para atingir o proposto, as estratégias metodológicas corresponderam a dois exercícios complementares e que foram realizados simultaneamente. Um deles se referiu

1 Docente - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. alessandra@uems.br

2 Docente - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. lunas@uems.br

3 Docente - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. eliana@uems.br

à escolha dos conceitos e do referencial teórico que foi determinada pelas influências científicas no âmbito da gestão pública e no âmbito da problemática da sustentabilidade. O outro esteve condicionado pela identificação de textos técnico-científicos, normas, decretos, leis e relatórios, que tratam dos temas políticas públicas ambientais, recursos hídricos e territórios indígenas. Desta forma, as próximas páginas estão organizadas em três tópicos que buscam apresentar a discussão de uma forma constantemente dialogada com o objeto central e tendo como recorte o estado de Mato Grosso do Sul, sendo os tópicos: Territórios indígenas e os recursos naturais; Políticas de gestão ambiental nos territórios indígenas e Políticas públicas ambientais e os recursos hídricos.

TERRITÓRIOS INDÍGENAS E OS RECURSOS NATURAIS

O desenvolvimento e a perspectiva (ou adjetivo) sustentável é objeto de discussões acadêmicas e políticas, bem como requer contribuições de todas as áreas do conhecimento. De modo efetivo, estes temas entraram na agenda geopolítica internacional a partir de 1960 e, no atual século, ganhou proeminência a partir dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Agenda 2030. A abordagem e contribuição que julgamos ser apropriada para a discussão presente nestas páginas envolve diferentes dimensões. Destacamos a contribuição do ecossocioeconomista polonês Ignacy Sachs que, a partir das dimensões da sustentabilidade e do papel dos direitos humanos, políticos, sociais, econômicos e culturais, incluindo o direito coletivo ao meio ambiente, propõe uma nova disciplina (tanto na perspectiva acadêmica-científica como da vida em sociedade) que deve ser a regente das transformações necessárias: a ecossocioeconomia⁴.

Portanto, muito além do tripé convencionalmente difundido, Sachs (2009) nos ensina que o desenvolvimento sustentável possui oito dimensões, a saber: social, cultural, econômica, territorial, ambiental, ecológica e política (tanto no âmbito nacional como internacional). Abordar essas dimensões em escala regional e local é desafiador, uma vez que cada região e território, dadas as suas especificidades históricas, sociais, culturais e econômicas, deve construir sua proposta de desenvolvimento sustentável.

Para isso, Dallabrida (1998) sugere a Ordenação Sustentável do Território a partir da crítica à racionalidade que fundamenta o atual padrão de “desenvolvimento” ecologicamente depredador, perverso economicamente e injusto socialmente. Coletividade e autoconstrução são palavras-chaves para a perspectiva de sustentabilidade para a ordenação de um território. Território é o lugar das relações, do pertencimento, da identidade, da resistência e da afetividade. A territorialidade pressupõe o processo subjetivo de conscientização e integração. O território é o lócus da aprendizagem social, e da dilapidação

⁴ Capra (2005) converge com essa ideia e sugere a adoção da estratégia de alfabetização ecológica.

ambiental, é onde os conflitos globais se materializam e expressam suas consequências perversas, muitas vezes simbólicas e por isso mesmo, ainda mais violentas.

De acordo com o parágrafo 2º, do artigo 231 da Constituição Federal de 1988 (CRFB), as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas destinam-se à sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (BRASIL, 1988). O direito de usufruto exclusivo, assegurado constitucionalmente, implica que estes podem tirar dos recursos naturais de suas terras todos os frutos, utilidades e rendimentos possíveis, desde que não lhe alterem a substância ou comprometam a sua sustentabilidade ambiental (ROMANO, 2018). Segundo Romano (2018), apesar de não poderem alienar a terceiros o seu direito de usufruto, a população indígena pode fazer parcerias ou ser assessorada por terceiros em projetos que visem a exploração de seus recursos naturais.

Fundamental é a preservação dos recursos ambientais existentes nas terras indígenas, de forma a assegurar a sobrevivência das próximas gerações, bem como a manutenção da posse e do controle das comunidades indígenas sobre as atividades e projetos desenvolvidos em suas terras, posto que estes devem promover a sua autossustentação econômica e ambiental e não a sua dependência em relação a terceiros (ROMANO, 2018, p.6).

Stuani, Jhones e Adame (2016) salientam que as terras indígenas não são reconhecidas como propriedades particulares dos povos indígenas, uma vez que sua destinação não se limita apenas à apropriação. Contudo, tais terras tampouco podem ser consideradas como propriedades públicas. A CRFB estabelece, no artigo 231, que são reconhecidos a essas comunidades sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (BRASIL, 1988).

De acordo com Brito (2020), após a CRFB, a temática indígena passou a ser encarada sob um enfoque jurídico-político, e não mais, apenas, como uma questão étnica, antropológica ou social. E, sendo agora um problema de ordem política, no mundo contemporâneo, o direito dos povos indígenas não se restringe à política interna de cada país, mas vem se transformando em normas de ordem pública internacional, que cada país deve aplicar em escala local.

Povos indígenas mantêm relações ancestrais com recursos naturais, incluindo a água. Muitos deles são incapazes de negar o compartilhamento de tais recursos e, por esta razão, o arcabouço jurídico e a gestão de conflitos devem ter a atenção da sociedade (BARLOW, 2012). Para Brito (2020), os indígenas são sujeitos que possuem formas peculiares de ser, fazer e conviver com a natureza, ou seja, sujeitos detentores de conhecimentos tradicionais e práticas que são transmitidas entre as gerações e que merecem respaldo jurídico.

Brito e Barbosa (2015) comentam que as políticas ambientais voltadas para a gestão

ambiental das terras e dos recursos naturais dos povos indígenas, em plano internacional, aparecem justificadas pela inclusão dessa proteção no âmbito dos direitos humanos, além da Convenção sobre os Povos Indígenas e Tribais nº 169 de 1989, da Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁵, e a Declaração da Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007.

São estes dispositivos internacionais que reconhecem a importância dos índios como sujeitos de direito, não apenas sob o enfoque de serem eles sujeitos individuais, mas sim a partir de uma dimensão coletiva, com referência à noção de povo e de grupo social. De acordo com a Convenção nº 169 da OIT, os governos devem respeitar a importância especial que, para as culturas e valores espirituais dos povos interessados, possui a sua relação com as terras ou territórios que eles ocupam e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação (BRITO e BARBOSA, 2015, p.105).

A gestão dos recursos naturais, em terras indígenas, é marcada pela confluência do direito à terra, à alimentação, à saúde, à preservação dos seus conhecimentos tradicionais e dos bens ambientais necessários à manutenção da integridade cultural e ecológica dos índios; em outras palavras (BRITO; BARBOSA, 2015):

[...] a efetiva gestão dos recursos naturais em terras indígenas está pautada em fatores ambientais, ecológicos, socioculturais, cosmológicos, educacionais e políticos, e o tratamento desses pontos nas reuniões e deliberações que envolvem a tutela e a gestão dos recursos naturais em terras indígenas representa a consagração do protagonismo dos povos que, há tempos, sofrem um processo material de negação de direitos (BRITO; BARBOSA, 2015, p. 119).

Além de reconhecer que a proteção das terras e de seus recursos naturais é o marco central da questão indígena e as suas relações com as políticas ambientais no Brasil, Brito (2020) acrescenta que o cenário de sociobiodiversidade tem sido objeto de pressões oriundas de atividades econômicas, o que tem gerado um estado de vulnerabilidade socioambiental. As questões conflituosas resultantes estão engendradas em um campo de forças de ordem econômica, político-institucional, ecológica e social, que exige a criação de políticas públicas em caráter ambiental, capazes de promover o reconhecimento de direitos ambientais, territoriais e culturais, próprios dos povos indígenas. Missio, Palma e Butarelli (2023) afirmam que a violência física e simbólica contra as populações indígenas é inseparável da violência territorial.

A terra indígena, como espaço ambientalmente protegido, tornou-se, nas últimas décadas, vulnerável do ponto de vista socioambiental, enquanto a garantia dos direitos constitucionais que tratam da sua proteção, além de esbarrar em entraves administrativos que dificultam a sua regularização, tem sido, ainda, refém de um jogo de forças políticas e econômicas. Os textos legais de gestão dos recursos naturais e outras ações descartam

⁵ Ratificada no Brasil pelo Decreto nº 5.051 de 2004.

qualquer participação dos povos indígenas, de modo a atribuir-lhes uma função coadjuvante quanto ao poder de influenciar nas decisões, além de tolher os direitos à autodeterminação, ao autogoverno, à participação/consulta, à terra, aos recursos naturais e à integridade física e cultural (BRITO e BARBOSA, 2015).

Lima, Fialho e Monfort (2023) apontam como fatores que intensificam os impactos socioambientais em territórios indígenas a convergência de dispositivos legais, jurídicos e institucionais que promovem a legitimação da expansão do agronegócio e de grandes empreendimentos, enquanto intensificam o processo de financeirização dos territórios com a atuação de corporações transnacionais. Em um cenário de crescente degradação ambiental nas terras indígenas, se verifica que os espaços de vida, de liberdade e de reprodução físico-espiritual dos índios também passam por uma crise ecológica, em que a mobilização de diferentes grupos sociais pode fomentar o surgimento de uma ética ambiental voltada para a tutela e para a gestão ambiental indígena.

Com efeito, é possível afirmar que grande parte da degradação ambiental ocorrida nas terras indígenas tem incidência não apenas sobre bens ambientais de natureza material, como também sobre bens culturais. A busca pela compatibilidade e razoabilidade da atuação estatal e privada na gestão dos recursos naturais presentes nas terras indígenas pode estar nas políticas ambientais já existentes, mas também na criação de novos modelos que enxerguem que o desenvolvimento equilibrado da vida, em todas as suas formas, está na interação dos elementos naturais, artificiais e culturais que formam o meio ambiente (BRITO e BARBOSA, 2015, p. 108).

A partir da emergência de um debate crítico fortalecido pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil uma temática tem assumido um lugar central: Povos, terras indígenas e a vida no planeta. Trata-se de uma crítica sobre a perspectiva hegemônica das falsas soluções, da mercantilização da pauta ambiental como nova forma de colonialismo e a marginalização de um debate fundamentado na compreensão da crise como sistêmica (Lima, Fialho e Monfort, 2023).

Dentre os elementos naturais do meio ambiente, destaca-se a água como fundamental para todo e qualquer ecossistema⁶. Como recurso hídrico, é fundamental reconhecer que são múltiplos os usos da água; destacando o caráter vital do recurso hídrico para o consumo humano. Tal importância pode ser ilustrada pelo fato de que um dos dezessete ODS, proposto pela Agenda 2030⁷, corresponde a Água Potável e Saneamento (Objetivo 6 - Deve-se garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos).

⁶ A definição de ecossistema, segundo Capra (2005, p.239) é a interação entre os seres que compõe um determinado local e as condições do ambiente, sendo a interação regida pelos princípios da ecologia, a saber: redes, ciclos, energia solar, alianças/parcerias, diversidade e equilíbrio dinâmico.

⁷ A Agenda 2030 é um projeto da Organização das Nações Unidas (ONU) e propõe garantir o desenvolvimento humano e o atendimento às necessidades básicas do cidadão por meio de um encadeamento econômico, político e social que respeite o ambiente e a sustentabilidade (IPEA, 2019). Ratificada em 2015, por 193 países, a Agenda é composta por 17 Objetivos (ODS) que devem ser realizadas até o ano de 2030.

A água integra a dimensão do território, concebido como um espaço ecológico, social e simbólico, que remete à referentes históricos e identitários, sendo fundamental para a reprodução física e cultural do grupo, de suas formas de vida e de seus projetos de autonomia. Dada a grande importância das águas para os povos indígenas, qualquer alteração de sua qualidade, quantidade e, por conseguinte, dos processos ecossistêmicos correlatos podem causar graves consequências para a reprodução física, cultural e bem-estar dos povos indígenas (BRASIL, 2018b).

De acordo com Silva, Mantovano e Bonfim (2015), a água é usada pelos indígenas como símbolo material, espiritual e social, em suas crenças, tradições e costumes. Um estudo etnográfico realizado pelos autores, junto a uma aldeia do Mato Grosso do Sul (MS), chegou à conclusão de que os indígenas reconhecem a importância fundamental da água, principalmente no que se refere ao uso desse recurso para a agricultura e usos domésticos. Além disso, a população investigada revelou ter consciência que se não houver a preservação dos recursos naturais, haverá destruição total do seu meio ambiente. Entretanto, reconhecem também que é difícil a mobilização e sensibilização ambiental, por parte dos moradores da aldeia.

POLÍTICAS DE GESTÃO AMBIENTAL NOS TERRITÓRIOS INDÍGENAS

Nos últimos anos, a tutela e o reconhecimento dos direitos indígenas têm ganhado visibilidade no cenário de criação de políticas públicas, dada a crescente relação existente entre a gestão pública das demandas territoriais, econômicas, políticas, culturais e sociais indígenas e a variedade de interesses dos diferentes atores sociais que influenciam a formulação das políticas públicas no Brasil (BRITO, 2020).

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída pelo Decreto nº 6.040/2007, tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, respeitando e valorizando a sua identidade, suas formas de organização e suas instituições (BRASIL, 2007). É reconhecida por Garcia et al. (2019) como um documento visando o estabelecimento de políticas públicas alinhadas com agendas internacionais acordadas, que promove o respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais, que interagem nos diferentes biomas e ecossistemas, sejam em áreas rurais ou urbanas.

De acordo com Brito (2020), com o escopo de respeitar a territorialidade indígena e tudo aquilo mais relacionado à proteção dos espaços de vida e liberdade dos indígenas, é que as políticas públicas indigenistas, de caráter ambiental, têm se baseado na gestão

participativa, envolvendo vários órgãos do governo federal e representantes indígenas de todas as regiões do País. Sobre a Política Nacional de Proteção e de Promoção dos Povos Indígenas (PNPPPI), instituída pela Lei Federal n. 12.593/2012, o autor destaca:

A PNPPPI surgiu num contexto em que a Funai pretendeu estabelecer um arranjo jurídico-institucional de políticas públicas voltadas aos povos indígenas, calcadas na participação, no controle social e na gestão compartilhada e participativa das demandas institucionais indígenas. A intenção estatal foi criar um modelo integrado, descentralizado e participativo de gestão dos recursos naturais em terras indígenas, dentro de uma nova concepção de gestão pública das questões indígenas, fruto da nova roupagem dada ao indigenismo no Brasil, após a reestruturação da Funai (redesenhada nos anos de 1990 para colocar em prática a autonomia e cidadania dos povos indígenas) (BRITO, 2020, p. 65).

A Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI), instituída pelo Decreto n. 7.747/2012, tem o objetivo de garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente (BRASIL, 2012a).

Bavaresco e Menezes (2014) afirmam que a PNGATI foi construída com a participação dos povos indígenas e vem para reconhecer e apoiar a gestão ambiental e territorial que já é realizada por estes povos em suas terras, além de criar espaço e trazer oportunidades para que povos indígenas e o Estado dialoguem em torno de um objetivo comum e aliem suas forças para o enfrentamento das dificuldades e desafios que os povos indígenas brasileiros enfrentam. Para Brito (2020), “a PNGATI surgiu num período de emergência das organizações indígenas e de busca do fortalecimento de um protagonismo indígena, calcado na construção de planos de gestão ambiental”.

Brito e Barbosa (2015) reconhecem que a Lei Federal nº 12.593/2012 e o Decreto nº 7.747/2012 são mecanismos de verificação de como os interesses dos povos indígenas são retratados nos instrumentos de tutela das terras indígenas e de gestão de seus recursos naturais. Os autores complementam ainda que:

Adentrando-se o cenário legal de proteção das terras indígenas, verifica-se que o sistema de proteção da terra é marcado pela ideia de que tal espaço possui atributos ambientais que o diferenciam dos demais espaços instituídos legalmente, a exemplo da reserva legal florestal, áreas de preservação permanente e unidades de conservação (BRITO e BARBOSA, 2015, p.102).

O papel de organizações da sociedade civil, de âmbito global, voltadas para as questões socioambientais e para o fortalecimento de comunidades tradicionais e indígenas é ressaltado por Garcia et al. (2019). Os autores destacam as Iniciativas de Resiliência à

Conservação Comunitária (ICCA)⁸ que têm sido adotadas e incorporadas nas agendas de organização não governamentais e intergovernamentais, no fomento de processos participativos e de emancipação dos povos indígenas e comunidades tradicionais para a governança de seus territórios e o Projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena (GATI)⁹

O GATI é fruto da reivindicação do movimento indígena para que as políticas públicas reconhecessem o importante papel das Terras Indígenas (TIs) na conservação dos recursos naturais e dos biomas brasileiros. Considera que os saberes e conhecimentos indígenas são a base da gestão territorial indígena e tem como objetivo principal o fortalecimento das práticas indígenas de manejo, uso sustentável e conservação dos recursos naturais e a inclusão social dos povos indígenas, consolidando a contribuição das TIs como áreas essenciais para conservação da diversidade biológica e cultural nos biomas florestais brasileiros. O projeto foi desenhado para atuar em nível nacional, regional e local, por meio de três linhas gerais, ou resultados, que são:

Resultado 1: Mecanismos e ferramentas que permitem reconhecer e fortalecer a contribuição das TIs do Brasil para a conservação de recursos naturais, biodiversidade florestal e seus serviços ambientais desenvolvidos.

Resultado 2: Uma rede de TIs servindo de modelo de práticas de etnogestão ambiental destinada à conservação ambiental em diferentes biomas florestais administrada de forma efetiva pelos povos e organizações indígenas.

Resultado 3: Modelos de gestão florestal sustentáveis e replicáveis, baseados em princípios de etnogestão, estão implementados como pilotos em Áreas de Referência de diferentes biomas florestais. (NÚCLEO REGIONAL PANTANAL/CERRADO, 2016, p. 10)

Os diversos instrumentos de gestão territorial e ambiental nas TIs são ferramentas de planejamento das ações de proteção, conservação e uso dos ambientes, dos recursos ambientais e da biodiversidade. Resultam de processos organizados de reflexão que coletivos indígenas específicos – como povo, grupo, aldeia ou conjuntos de aldeias – realizam sobre seus territórios e ambientes, sendo que um de seus objetivos principais é buscar uma maior sustentabilidade na conservação e uso dos recursos naturais e ambientais que estão presentes em suas terras. Também visam ampliar e referenciar o diálogo e as ações de governo e de seus parceiros da sociedade civil na implementação adequada de políticas

⁸ As iniciativas fomentam os Territórios e Áreas Conservados pelos Povos Indígenas e Comunidades Locais (TICCA), ou “Territórios de Vida” conceito difundido pelo Consórcio TICCA que busca fortalecer as comunidades locais, disponibilizando ferramentas em uma rede de organizações de povos indígenas, comunitárias e da sociedade civil, para gestão e governança de territórios com base e, incentivando, a implementação da Convenção 169 da OIT, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, dentre outras.

⁹ O GATI foi uma realização conjunta entre o movimento indígena brasileiro, Fundação Nacional do Índio, Ministério do Meio Ambiente, *The Nature Conservancy*, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Fundo Mundial para o Meio Ambiente. Foi implementado entre os anos de 2010 e 2016 em 32 TIs distribuídas em todo o território nacional. Foram realizadas ações voltadas à gestão territorial e ambiental de TIs em temáticas como a recuperação de áreas degradadas, segurança alimentar, agroecologia, formação para gestão territorial indígena, governança e participação indígena e construção de instrumentos participativos de planejamento do uso dos recursos naturais das Terras Indígenas.

públicas indigenistas e ambientais (MACIEL, 2016).

Para Brito e Barbosa (2015), além da variedade de atores e agentes, a própria diversidade das Terras e Povos Indígenas no Brasil também é um desafio para a implementação de ações propostas nos planos de gestão territorial e ambiental indígenas. Os autores ressaltam que alguns instrumentos de gestão e tutela demonstram a necessidade de estimular a integração das ações privadas e do Estado, sendo a nova concepção de gestão ambiental indígena fruto da roupagem dada ao indigenismo, no Brasil, após a reestruturação da FUNAI e a aparição de políticas públicas desenhadas para colocar em prática a autonomia e cidadania indígena.

Apesar dos avanços nas políticas ambientais indigenistas, Brito (2020) pondera (p.62):

Vale frisar que as políticas são criadas como resposta do Estado às demandas sociais, políticas, econômicas e ambientais... Entretanto, não há dúvidas de que, parte dos direitos, interesses e valores fundamentais dos povos indígenas têm sido subordinados a objetivos econômicos de políticas neoliberais que deixam de cumprir deveres constitucionais relacionados com a proteção e promoção dos direitos fundamentais.

Missio, Palma e Butarelli (2023, p.193) reconhecem que os povos indígenas têm sido, desde o início da colonização, objeto de diversas formas de subordinação: “em geral, a colonização europeia, baseada em um ponto de vista etnocêntrico, considerava os povos indígenas como primitivos, selvagens ou atrasados, considerando-os como populações que desapareceriam com o tempo”. A essa ideia de subordinação social e acesso desigual aos recursos naturais, os autores desenvolvem o conceito de racismo ambiental, ou seja, a estreita relação entre a injustiça racial e a injustiça ambiental.

Como um dos desafios para a gestão ambiental no Brasil, Thé (2020) salienta que além dos impactos econômicos, culturais e ecológicos sobre os povos e seus territórios tradicionais, acirram-se conflitos, principalmente entre comunidades e instituições governamentais que forçam a “desterritorialização” dos povos e comunidades tradicionais. Na opinião da pesquisadora, é imprescindível que haja mudança de valores e posturas para o reconhecimento das diversas culturas e saberes ecológicos. Isto significará também estender para distintos grupos tradicionais a possibilidade de decisão dos rumos do modelo de desenvolvimento a se seguir, assegurando direitos a cidadãos que já optaram há tempos por outros modelos, com enfoques na comunidade, na história ambiental local, na justiça e, principalmente, na sustentabilidade da sociobiodiversidade.

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E OS RECURSOS HÍDRICOS

Para Freitas (2015), não há dúvida que a CRFB consagra o princípio da

sustentabilidade e das suas dimensões (social, ambiental, econômica e ética) e para que seja efetivada essa perspectiva é preciso redesenhar o sistema jurídico em prol de uma filosofia de governança e, portanto, de políticas públicas sustentáveis¹⁰. As políticas públicas ambientais representam a base para a administração dos recursos naturais por meio da implantação de ações e instrumentos voltados à preservação ambiental (LISBOA e CARVALHO, 2017).

Spadotto e Elias (2011) explicam:

As políticas públicas ambientais têm por base os princípios constitucionais da precaução e prevenção, tendo sempre um olhar nos efeitos ocasionados numa determinada área e no desenvolvimento sustentável. Portanto, a responsabilidade pela implantação de políticas públicas ambientais invoca toda a estrutura social, econômica e política, gerando a formação de sistemas complexos. Norteiam o planejamento de políticas públicas, a gestão responsável e transparente do meio ambiente como condição básica para o processo democrático e de desenvolvimento econômico e social brasileiro (SPADOTTO; ELIAS, 2011, p. 2).

Para Peccatiello (2011), “os cenários da criação das políticas públicas ambientais no Brasil e a legitimação das correspondentes legislações são constituídos por aspectos conjunturais de ordem nacional e internacional”. Para compreender a política ambiental no Brasil, Gonçalves e Gonçalves (2013) consideram que é indispensável considerar: a formalização da legislação, com inúmeras normas que dão suporte legal para fomentar as atividades de comando e controle do ambiente do país; o aparelhamento do Estado, com a criação de um conjunto de órgãos gestores dessa política e a percepção que a sociedade tem em relação ao ambiente do país.

As políticas públicas de controle ambiental vêm sendo implantadas ao longo das últimas décadas e, em relação aos recursos hídricos, o uso eficiente desse bem é um tema de importância estratégica no cenário mundial. Nesse contexto, o Brasil catalisa esforços para a construção do suporte político-institucional e jurídico-legal à gestão dos recursos hídricos no país (ALMEIDA et al., 2013). Na opinião de Ambrósio (2001), há uma lacuna na análise da normatividade hídrico-ambiental no Brasil, sob uma perspectiva jurídica e histórico-ambiental, que se torna preocupante, especialmente para populações marginalizadas no meio urbano e povos indígenas em suas áreas demarcadas à jusante de usos sem gestão apropriada ou desregulados.

O programa Interáguas¹¹ definiu o “Marco de Políticas para Povos Indígenas” com

10 Sobre a análise das cartas magnas dos países latino-americanos e a temática ambiental, bem como políticas ambientais no âmbito andino sugere-se a leitura de Gudynas (2019). O autor discute a perversidade da lógica antropocêntrica e a urgência da construção da ética biocêntrica. Para o autor, o conhecimento indígena foi suplantado pelo saber europeu, assim como, o conceito de natureza está vinculado a “uma cesta” de recursos valiosos, a uma fronteira que deveria ser apropriada.

11 Programa da Agência Nacional de Águas (ANA) que tem o objetivo de contribuir para o fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão no setor água, especialmente nas regiões menos desenvolvidas do país, visando aumentar a eficiência no uso da água e na prestação de serviços; aumentar a oferta sustentável de água em quantidade e qualidade adequadas aos usos múltiplos; e melhorar a aplicação de recursos públicos no setor água, reduzindo deseconomias causadas

princípios e diretrizes específicas, destacando que todos os projetos que afetem populações indígenas deverão ser objetos de consulta livre, prévia e informada, sendo que os povos indígenas recebam os benefícios sociais e econômicos culturalmente adequados. Ainda de acordo com o programa, cabe ao agente executor realizar o levantamento dos dados-base relativos às características demográficas, sociais, culturais e políticas das comunidades afetadas, bem como as informações sobre as terras e territórios tradicionalmente de propriedade, uso e ocupação destes povos e, ainda, a respeito dos recursos naturais dos quais eles dependem (MELGAÇO, 2010).

Mesmo com seu direito assegurado na Constituição, as comunidades indígenas têm enfrentado o desafio de conviver com exploração de recursos minerais e hídricos existentes em suas terras, ou ainda que fora de seus territórios, com um reflexo direto no modo de vida dessas comunidades (BRASIL, 2018). Brito e Barbosa (2015) destacam que o princípio da inamovibilidade¹² tem sido desrespeitado continuamente, especialmente pela realização de atividades potencialmente causadoras de danos socioambientais nas proximidades das aldeias. A contaminação dos recursos hídricos é um ponto amplamente discutido pelos povos indígenas, que têm apresentado, nos espaços de deliberação, um discurso preventivo e proativo em defesa dos recursos hídricos.

Gonçalves e Gonçalves (2013) e Trindade e Scheibe (2014)¹³ destacam a importância da participação social nas políticas públicas como meio de conciliar, mediar e negociar, a fim de estabelecer o consenso a partir dos conflitos sociais. Stuani, Jhones e Adame (2016) ressaltam que, de acordo com a CRFB, para qualquer intervenção ou aproveitamento dos recursos hídricos em terras indígenas, o Congresso Nacional deve autorizar essa ação, o qual levará em conta a real repercussão que tal medida causará, certificando que não trará nenhuma perda ou violação ao direito indígena. Ademais, deve comprovar que houve um acordo entre os índios e a parte que pleiteia a exploração.

Ao tratar da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) – estabelecida pela Lei nº 9.433 de 1997, Buriti e Barbosa (2014) destacam o princípio da descentralização e da gestão compartilhada, com garantia da participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades, como exigência no processo de gestão dos recursos hídricos. Entretanto, reconhecem que:

O funcionamento do processo de gestão dos recursos hídricos, de forma mais efetiva, depende

por deficiências na articulação e coordenação intersetoriais (BRASIL, 2012b).

12 Direito de não serem removidos de suas terras, salvo em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do país (Brito e Barbosa, 2015).

13 Trindade e Scheibe (2014) consideram que o perfeito funcionamento da gestão dos recursos hídricos depende de quatro “engrenagens”: das políticas públicas, das leis regulamentadoras destas políticas, das instituições e, principalmente, da participação popular. As políticas públicas de recursos hídricos, elaboradas pelos poderes público federal e estaduais, são definidas pelos autores como a totalidade de ações, metas e planos que visam alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público, na área hídrica.

da implementação das políticas públicas, da implantação das leis regulamentadoras e da inovação dos mecanismos institucionais, sendo que tais aspectos devem ser submetidos permanentemente ao intenso controle social, apesar da distância entre o que estabelece a lei e a prática dos atores políticos e sociais no Brasil (BURITI e BARBOSA, 2014, p.252).

A fragilidade do modelo participativo brasileiro também é destacada por Miranda (2020), ao afirmar que os comitês de bacia possuem pouca habilidade para fazer uso de seus poderes deliberativos, ao passo que importantes decisões têm sido negligenciadas por autoridades públicas. Sobre os representantes que compõem os comitês de bacia hidrográfica, especificamente em relação às terras ou às populações indígenas, a PNRH faz referência apenas no artigo 39, parágrafo 3º (BRASIL, 1997):

Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abranjam terras indígenas devem ser incluídos representantes: I - da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, como parte da representação da União; II - das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia (BRASIL, 1997).

Considerando as políticas públicas ambientais em relação aos territórios indígenas e recursos hídricos, toma-se o Mato Grosso do Sul como exemplo.

A delimitação da fronteira internacional do território mato-grossense¹⁴ é resultado de conflitos em torno dos recursos naturais (como a erva-mate) com o Paraguai, sendo a posterior ocupação econômica pautada na expansão da agropecuária, especialmente em larga escala e voltada para a exportação. Nessa dinâmica de expansão da grande propriedade, foram sendo restringidas, para as comunidades tradicionais, as porções territoriais até então ocupadas, especialmente pelos indígenas, e a exploração (ou exaustão) dos recursos naturais seguiu as exigências da pecuária e sojicultura.

O Mato Grosso do Sul possui a terceira maior população indígena do país, ficando atrás apenas do estado do Amazonas e da Bahia. São aproximadamente 116 mil habitantes¹⁵ (4,2% da população total do estado) de 10 (dez) etnias diferentes (Terenas, Ofaié, Kadiwéu, Guató, Guarani subgrupos Kaiowá e Nandeva, Kinikinau e Atikum) que estão distribuídas em 29 (vinte e nove) dos 79 (setenta e nove) municípios sul-mato-grossenses (Figura 1). A violência explícita e simbólica a que estão submetidos pode ser exemplificada

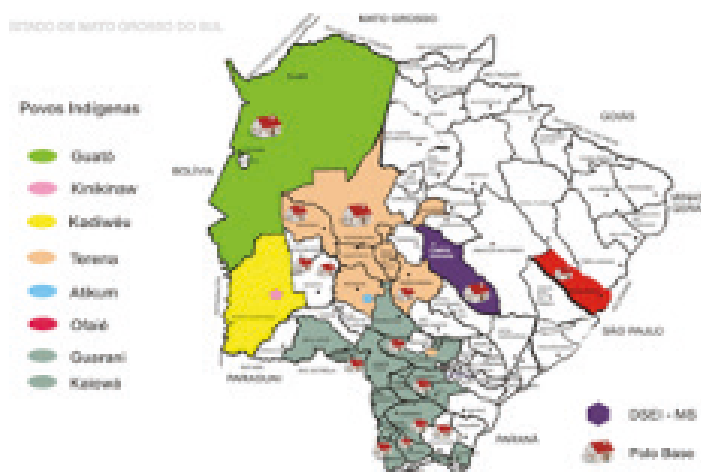
14 O estado de Mato Grosso do Sul foi constituído, política e administrativamente, em 1977. Embora o movimento divisionista esteja datado desde os anos de 1930, a reivindicação foi atendida no contexto do planejamento público nacional e das superintendências de desenvolvimento regionais, como a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO). A justificativa para tal divisão, conforme pontua Queiroz (2006), envolveu, também, construção de uma elite sul-mato-grossense no contexto dos regionalismos e das lutas de identidade étnica. O pesquisador destaca que os grupos sociais dominantes na porção sul, do então Mato Grosso, começaram um movimento de reação às imagens negativas da porção norte (barbárie, atrasado, selvagem, incivilizado) e de resgate das origens europeias em contraposição às origens indígenas.

15 O censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o ano de 2010, indicava um contingente populacional de cerca de 80 mil habitantes. As maiores comunidades indígenas estão localizadas respectivamente em Campo Grande, Dourados, Amambai, Aquidauana e Miranda onde concentram-se cerca de 50% de toda população indígena. Deste total, aproximadamente 59% moram em territórios indígenas e os demais estão fora de territórios indígenas.

pela intolerância religiosa e pelo número de casas de reza queimadas: de 2014 a 2022, foram 21 (vinte e uma) casas incendiadas nos municípios do sul do estado¹⁶.

Lima, Fialho e Monfort (2023) destacam a frente de resistência que tem sido fortalecida entre a juventude Terena por meio de um processo de atuação direta no debate contra o colapso climático levantando novas dimensões e sentidos na luta por terra e território.

Figura 1. Distribuição dos povos indígenas no Mato Grosso do Sul.



Fonte: <https://www.setesc.ms.gov.br/comunidades-indigenas-2/>

O direito ao meio ambiente sustentável e os direitos das comunidades indígenas estão presentes na Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul (promulgada em 1989) e se relacionam ao disposto na Constituição Federal Brasileira, especialmente no que se refere ao direito à preservação ambiental e aos direitos da população indígena (IUNES et al., 2017).

Capítulo VIII – Do Meio Ambiente, artigo 222 - estabelece o direito ao ambiente físico e social livre dos fatores de risco à saúde;

Capítulo XII - Do Índio, artigo 248 - prevê a proteção às terras, tradições e costumes enquanto patrimônio cultural e ambiental de modo que deve ocorrer o controle de atividades econômicas que danifiquem o ecossistema ou ameacem a sobrevivência dessa comunidade (MATO GROSSO DO SUL, 1989).

Dentre os dezesseis programas estabelecidos pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos do Mato Grosso do Sul (PERH/MS¹⁷), as terras indígenas estão contempladas no

¹⁶ O caso mais recente (ocorrido em setembro de 2023) envolveu a morte de um casal indígena (<https://mst.org.br/2023/09/19/casal-de-rezadores-kaiowa-e-guarani-morrem-carbonizados-em-incendio-criminoso/>).

¹⁷ Disponível em <https://www.imasul.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/06/PERH-MS.pdf>

Programa 1 e 10. No Programa 1 – que trata do fortalecimento político-institucional do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos –, destaca-se um de seus objetivos, que é identificar e avaliar as interferências de áreas protegidas, terras indígenas e de comunidades tradicionais sobre o planejamento e as atividades dos setores usuários de recursos hídricos, e no sentido inverso, desses sobre as áreas protegidas, terras indígenas e comunidades tradicionais. No Programa 10 – que trata do levantamento e consolidação do conhecimento em gestão de recursos hídricos –, ao reconhecer que os conhecimentos tradicionais dos indígenas são pouco conhecidos e ameaçados de se perderem, o plano propõe o intercâmbio e a discussão sobre os saberes diversos para a construção coletiva de um processo de diálogo, no qual faz da água um tema transversal e seu uso responsável o principal foco (MATO GROSSO DO SUL, 2010).

Garcia et al. (2019) relatam a problemática do acesso aos recursos hídricos, especialmente para o consumo humano, em algumas terras indígenas no Mato Grosso do Sul e destacam a iniciativa do programa “Mulheres em Ação no Pantanal - Mupan”¹⁸ que busca a mobilização e a capacitação de lideranças no âmbito “Agenda de ODS Sensível a Gênero para Áreas Úmidas”.

Conflitos relativos aos recursos hídricos que afetam os povos e comunidades tradicionais na região do Pantanal sul-mato-grossense foram observados por Felipe et al. (2021). Os pesquisadores constataram o não atendimento das particularidades dessa população (culturalmente diferenciada) nos instrumentos de planejamento de recursos hídricos da região.

Como a água possui papel fundamental para a produção e reprodução social dessa população, a manutenção dos modos de vida, no que tange aos recursos hídricos locais, pode também contribuir para a conservação dos cursos d’água e a eficiente gestão hídrica no Pantanal sul-mato-grossense. A participação dessas comunidades em espaços de tomada de decisão da gestão hídrica pode fortalecer o comitê, com representações legítimas e atuantes para com as suas necessidades (FELIPE et al, 2021, p. 52).

No sentido de sintetizar a evolução institucional da preocupação ambiental e com os povos indígenas, tem nível internacional, nacional e no Mato Grosso do Sul, bem como entender as estratégias e abordagens que “territorializam” a sustentabilidade, gestão pública, recursos hídricos e a realidade indígena, apresenta-se, no quadro abaixo, cronologicamente, o trajeto jurídico institucional identificado e analisado¹⁹.

18 O Mupan é o articulador nacional do Programa Mulheres 2030, instituição membro e coordenador nacional do Consórcio TICCA que implementa o Programa Corredor Azul, da *Wetlands International*. Em 2017, realizou oficinas com participação de representantes de comunidades indígenas e tradicionais. (GARCIA et al., 2020).

19 Assim como não é possível analisar criticamente a formação econômica, política e social de Mato Grosso do Sul sem a abordagem das comunidades indígenas e tradicionais, não o é sem considerar a condição de fronteira internacional. Sobre a temática da gestão dos recursos hídricos e os limites fronteiriços, sugere-se a leitura de Brito (2018).

Quadro 1. Marco Jurídico-Institucional

Ano	Documento/Instituição	Esfera
1967	Fundação Nacional do Índio ²⁰ (FUNAI)	Nacional
1988	Constituição da República Federativa do Brasil	Nacional
1989	Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais /Organização Internacional do Trabalho	Internacional
1997	Política Nacional de Recursos Hídricos	Nacional
2000	Agência Nacional das Águas (ANA)	Nacional
2002	Política Estadual dos Recursos Hídricos de Mato Grosso do Sul	Estadual
2007	Declaração das Nações Unidas sobre Povos Indígenas	Internacional
2007	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT)	Nacional
2010	Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH) de Mato Grosso do Sul	Estadual
2012	Política Nacional de Proteção e de Promoção dos Povos Indígenas	Nacional
2012	Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas	Nacional
2015	Agenda 2030 e estabelecimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	Internacional
2019	Plano Nacional do Saneamento Básico	Nacional

Fonte: Elaborado pelos autores.

²⁰ Renomeada Fundação Nacional dos Povos Indígenas.

Embora seja na CRFB que a problemática ambiental e a população indígena passem a ter relevância jurídica, ao menos no papel, a Funai foi criada no período em que a preocupação ambiental tinha ressonância internacional. O final da década de 1980 e início dos anos de 1990, com a recepção brasileira de um evento com visibilidade mundial (Rio-92) somada a algumas convenções internacionais, embalsamaram a construção da política nacional para os recursos hídricos. A especificidade indígena retoma sua visibilidade, já no século seguinte, por meio da Declaração da ONU sobre essa população. No início dos anos 2000, entra na agenda política o gerenciamento dos recursos hídricos. A segunda década dos anos 2000 será palco para alguns institutos em prol da realidade indígena e, especialmente, dos ODS. Entram em cena também, alguns esforços de parcerias com organismos não governamentais. Pouco tempo antes da Pandemia do Covid-19 que enalteceu a vulnerabilidade das comunidades indígenas, ocorreu a promulgação do Plano Nacional do Saneamento Básico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas ambientais estão ainda em consolidação, no Brasil. Especificamente em relação aos recursos hídricos, foi possível verificar que os instrumentos de gestão não foram efetivados como preconiza a legislação.

Constatou-se que os territórios indígenas são contemplados de maneira superficial nas políticas públicas voltadas para os recursos hídricos, sendo que um dos principais instrumentos das políticas ambientais, a participação popular e o controle social, ainda são incipientes. Esse cenário certamente compromete a relação que a população indígena estabelece com os recursos hídricos, agravada pela forte pressão que estão sujeitos em seus territórios, considerando aspectos socioeconômicos, culturais e fundiários.

As políticas para a gestão ambiental das terras indígenas representam um avanço, principalmente por contemplarem de maneira sistemática a participação popular. Entretanto, os instrumentos propostos não foram aplicados aos territórios indígenas em sua totalidade.

Considerando a disponibilidade hídrica do Brasil e a diversidade dos territórios indígenas espalhados no país, recomenda-se a execução das políticas públicas já definidas para a área de recursos hídricos e o desenvolvimento de novas políticas sobre o tema, especificamente direcionadas para os territórios indígenas, sob a ótica do direito socioambiental.

Para o Mato Grosso do Sul, onde a presença de povos indígenas ainda é conflituosa com alguns interesses ditos desenvolvimentistas, urge a necessidade de garantia de acesso e fruição dos recursos naturais, sobretudo à água, como mecanismo de fortalecimento do vínculo com os territórios originários, além do reconhecimento como cidadãos brasileiros

dotados de direitos constitucionais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. F. R.; et al. Análise do gerenciamento dos recursos hídricos de Mato Grosso do Sul. **Revista de Gestão de Água da América Latina**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 5-16, jan. 2013.

AMBRÓSIO, J. C. O olhar indígena. In: BURSZTYN, M. (Org.). **A difícil sustentabilidade: Política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p. 215-218.

BARLOW, M. Water as a Commons: Only Fundamental Change Can Save Us. In: BOLLIER, D.; HELFRICH S. **The Wealth of the Commons: a world beyond market and state**. Amherst: Levellers Press, 2012.

BAVARESCO, A.; MENEZES, M. **Entendendo a PNGATI: Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Indígenas**. – Brasília: GIZ/Projeto GATI/Funai, 2014. Disponível em: <<http://twixar.me/zFXn>>. Acesso em: abr/2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm. Acesso em: mai. 2019.

BRASIL (2012a). **Decreto nº 7.747 de 05 de junho de 2012**. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.433%2C%20DE%208%20DE%20JANEIRO%20DE%201997.&text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,o%20inciso%20XIX%20do%20art.&text=1%C2%BA%20da%20Lei%20n%C2%BA%208.001,28%20de%20dezembro%20de%201989. Acesso em: 20 jul. 2019. Acesso em: jul. 2019.

BRASIL. Fundação Nacional do Índio (FUNAI). **Plano de recursos hídricos rio Paraguai**. Brasília, 24 abr. 2018. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/gestao-da-agua/planejamento-dos-recursos-hidricos/plano-de-recursos-hidricos-rio-paraguai/grupo-de-acompanhamento/2a-reuniao-do-gap/funai-anexo4.ppt/view>. Acesso em: jul. 2019.

BRASIL (2012b). **Programa de Desenvolvimento do Setor Água**. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/auditoria/97-secretaria-nacional-de-saneamento/programas-e-acoes/1435-interaguas#:~:text=O%20Programa%20tem%20por%20objetivo%20contribuir%20para%20o,causadas%20por%20defici%C3%A4ncias%20na%20art%C3%A7%C3%A3o%20e%20coordena%C3%A7%C3%A3o%20intersectoriais>. Acesso em: jul. 2019.

BRITO, A. L. C. Reflexões sobre as políticas ambientais-territoriais indígenas no triênio 2012-2015 e os desafios para o triênio 2016-2019. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 10, n. 1, p. 55-83, jan./abr. 2020.

BRITO, A. L. C.; BARBOSA, E. M. A gestão ambiental das terras indígenas e de seus recursos naturais: fundamentos jurídicos, limites e desafios. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 12, n. 24, p. 97-123, jan. 2015.

BRITO, A. R. Gestão de políticas públicas para bens comuns em território fronteiro: o caso de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY). **Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos)**. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Ponta Porã, 2018. Disponível em: https://portal.uems.br/assets/uploads/cursos_pos/9b4fa14c566fe6b1594cc00a2a4b0a38/teses_dissertacoes/1_9b4fa14c566fe6b1594cc00a2a4b0a38_2019-03-01_15-36-22.pdf. Acesso em ago.2024.

BURITI, C. O.; BARBOSA, E. M. Políticas públicas de recursos hídricos no Brasil: olhares sob uma perspectiva jurídica e histórico-ambiental. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, p. 225-254, ago. 2014.

CAPRA, F. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável**. São Paulo: Cultrix, 2005.

DALLABRIDA, V. R. Sustentabilidade e endogenização: os princípios balizadores do desenvolvimento regional. **Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n.2, dez.1998.

FELIPE, J. As lacunas na gestão de recursos hídricos sob a perspectiva de povos e comunidades tradicionais no Pantanal sul-mato-grossense. **Revista Recursos Hídricos**, v. 42, n.º 2, p.49-53, dez. 2021.

FREITAS, J. Eficácia direta e imediata do princípio constitucional da sustentabilidade. **Revista do Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, v.1, n.45, p. 89-103, jan-abr, 2015.

GARCIA, A. S. et al. Governança em territórios protegidos para a melhoria da oferta de água. **Revista Educação Ambiental em Ação**, n. 69, 2019. Disponível em: <http://www.revistaea.org/artigo.php?idartigo=3803>. Acesso em: abr.20.

GONÇALVES, I. S.; GONÇALVES, V. L. S. Políticas públicas, percepção e gestão ambiental. **Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, Macapá, n. 5, p. 167-177, 2013.

GUDYNAS, E. **Direitos da Natureza: Ética biocêntrica e políticas ambientais**. São Paulo: Elefante, 2019.

IUNES, F. T. et al. **Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul – explicada**. Campo Grande, MS: ALJ-MS, 2017.

IPEA. INSTITUTO DE ECONOMIA APLICADA. **Agenda 2030 – ODS – Metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br>. Acesso em: set.2023

LIMA, G. A.; FIALHO, C. F.; MONFORT, G. Novo tempo de retomadas e insurreições de jovens indígenas diante dos impactos socioambientais, da violência de Estado e do limbo ruralista em Mato Grosso do Sul. **Ambientes**. v. 5, n. 2, p. 158-190, 2023.

LISBOA, C. L.; CARVALHO, F. R. C. Políticas públicas ambientais e recursos hídricos. **Ciências Humanas e Sociais**, Aracaju, v. 4, n. 2, p. 129-138, 2017.

MACIEL, N. J. B. **Instrumentos de gestão territorial e ambiental: A experiência do Projeto GATI em terras indígenas**. Brasília: IEB, 2016. 43 p.

MATO GROSSO DO SUL. **Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul**. [1989]. Disponível em: https://al.ms.gov.br/upload/Pdf/2019_07_15_05_15_11_constituicao-do-estado-de-mato-grosso-do-sul-1989.pdf. Acesso em: mai. 20.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia e Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul. **Plano Estadual de Recursos Hídricos de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: UEMS, 2010. 194 p.

MELGAÇO, S. **Políticas sociais do programa Interáguas: detalhamento de estudos sociais para implementação do programa marco de políticas para povos indígenas - Tomo II**. Brasília: Agência Nacional das Águas, 2010.

MIRANDA, G. M. Motivações e desafios para a implementação da gestão integrada de recursos hídricos em federações: os casos brasileiro e suíço. *Revista de Gestão de Água da América Latina*, Porto Alegre, v. 17, n. 6, p. 1-12, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21168/reg.v17e6>. 2020. Acesso em: jul. 2020.

MISSIO, F. J.; PALMA, R.; BUTARELLI, G. P. El proceso de colonización y los pueblos indígenas Kaiowá y Guaraní en Mato Grosso do Sul (Brasil): un análisis desde el concepto de racismo ambiental. *In: I popoli indigeni e i loro diritti in America Latina. Dinamiche continentali, scenari nazionali* (pp.191-2010). Publisher: Milano University Press. (pp.191-2010). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/373710657_El_proceso_de_colonizacion_y_los_pueblos_indigenas_Kaiowa_y_Guarani_en_Mato_Grosso_do_Sul_Brasil_un_analisis_desde_el_concepto_de_racismo_ambiental. Acesso em: jul.2024.

NÚCLEO REGIONAL PANTANAL/CERRADO. **A experiência do Projeto GATI em Terras Indígenas**. Brasília: IEB, 2016. 113 p.

PECCATIELLO, A. F. O. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 24, p. 71-82, 2011.

QUEIROZ, P. R. C. **Mato Grosso/Mato Grosso do Sul: divisionismo e identidades**. Dourados: UFGD, 2006.

ROMANO, R. T. A Convenção 169 da OIT e a proteção dos índios. **Revista Jus Navigandi**, [s.l.], dez. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/71033/a-convencao-169-da-oit-e-a-protecao-dos-indios>. Acesso em: jul. 2019.

SACHS, I. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SILVA, A. V. C.; MANTOVANO, T.; BONFIM, F. F. A importância do recurso hídrico para os indígenas de uma aldeia da região central do Brasil. **Arquivos do MUDI**, Maringá, v. 19, n. 1, p. 11-23, 2015.

SPADOTTO, A. J.; ELIAS, N. D. Políticas públicas ambientais e responsabilidade da pessoa jurídica. **Revista Jus Navigandi**, [s.l.], n. 2.872, 2011.

STUANI, C. J.; JHONES, A.; ADAME, A. Aproveitamento de recursos hídricos em terras indígenas: breves considerações. In: CONGRESSO INTERNACIONAL, IV.; SIMPÓSIO JURÍDICO, VI., 14-15 set. 2016, Juína. *Anais eletrônicos...* Juína: AJES, 2016. p. 1-15. Disponível em: <http://www.site.ajes.edu.br/congre/edicoes.php?id=3>. Acesso em: 20 ago. 2019.

THÉ, A. P. G. A investigação da diversidade biocultural no Norte de Minas Gerais e sua contribuição à justiça ambiental. **Sociedade e Natureza**. v.32, p- 42-58. 2020.

TRINDADE, L. L.; SCHEIBE, L. F. A gestão dos recursos hídricos a partir de uma análise das políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 97-116, 2014.

TERRA, TRADIÇÃO E TRANSFORMAÇÃO: UM OLHAR SOBRE O QUILOMBO KALUNGA DO MIMOSO - TO

Andressa dos Santos Silva¹
Clayton Emanuel Rodrigues²

INTRODUÇÃO

A partir do Decreto Nº 4.887/2003, as comunidades tradicionais foram obrigadas a se adequarem à formalidade exigida em lei através de associações. Sendo uma exigência externa à comunidade Quilombola Kalunga do Mimoso, o decreto acabou produzindo impacto entre o saber tradicional e a exigência formal de representação que, se por um lado lhe permitia acesso a um direito formal negado, por outro lhe exigia um tipo organização que inclui relações de poderes e hierarquias que estavam longe das práticas da comunidade. A consequência foi a defasagem entre o conhecimento que tinham e o que deviam ter para cumprir as novas exigências, além de conflitos internos. As Assessorias Populares contribuíram para produzir essa adequação/inadequação, influenciando diretamente na criação do projeto de extensão universitária “Assessoria Jurídica Popular na Comunidade Quilombola Kalunga do Mimoso-TO” (AJUP).

O objetivo geral do projeto de extensão consistiu em facilitar o acesso à assessoria jurídica popular relacionada aos direitos formais com intuito de proteger as tradições, impedir a racialização, cultivar as relações culturais e territoriais da comunidade quilombola Kalunga do Mimoso, em Arraias, região de abrangência da UFT. Para proceder a análise do tema proposto foi imprescindível apoiar-me em pesquisas bibliográficas e em minhas experiências como participante e, assim, produzir as análises dos efeitos dessas intervenções sociais.

Propõe-se desenvolver e analisar o seguinte problema teórico: Qual o papel que a AJUP desempenha ao se relacionar e contribuir para as demandas do Quilombo Kalunga do Mimoso em sua luta por manutenção de direitos?

O trabalho tem como objetivo analisar o papel da AJUP em relação às demandas específicas do quilombo, com ênfase na conciliação entre os direitos formais e informais: tradicionais, raciais, culturais e territoriais da comunidade. Os objetivos específicos direcionam a investigação para duas principais vertentes: a primeira busca analisar o impacto do Decreto Nº 4.887/2003 na estrutura organizacional e nas relações de poder dentro do quilombo, considerando a necessidade de formalização imposta pela legislação. O segundo visa avaliar como os “filtros sociais”, teorizados por Rodrigues (2022), influenciam a atuação da AJUP e a dinâmica interna da comunidade, especialmente no contexto das

1 Professor de Ciências Políticas na UFOB, doutor em Sociologia pelo ICS, Uminho. clayton.rodrigues@ufob.edu.br.

2 Estudante de Direito da Universidade Federal do Tocantins - Arraias, bolsista do Projeto de extensão Direito e acesso à justiça: direitos coletivos das comunidades quilombolas – TO. Email: santos.andressa@mail.uft.edu.br.

demandas jurídicas e sociais.

REFERENCIAL TEÓRICO

O QUE É QUILOMBO?

Quilombo é uma palavra originária dos povos de língua banto (em banto ki-lombo). Sua presença e formação estão intimamente ligadas a esses povos bantos, originários do continente Africano, nomeadamente a África central para baixo, que foram trazidos e escravizados durante os séculos XVI até o final do século XIX ao Brasil.

No continente africano, nomeadamente em Angola, a palavra ki-lombo surge a partir da formação de um exército formado por Kinguli e seu povo, os lunda; os povos Jaga; e os bandos nômades Imbangala, conhecidos por sua destreza militar. A sociedade guerreira, ki-lombo, era:

Sociedade guerreira, o quilombo forneceu ao exército de Kinguli original duas coisas que lhe faltavam: uma estrutura firme capaz de reunir grande número de estranhos desvinculados de suas linhagens vencidas e uma disciplina militar capaz de derrotar os grandes reinos que bloqueavam sua progressão ao norte e ao oeste de Kwanza. A palavra quilombo tem a conotação de uma associação de homens, aberta a todos sem distinção de filiação a qualquer linhagem, na qual os membros eram submetidos a dramáticos rituais de iniciação que os retiravam do âmbito protetor de suas linhagens e os integravam como co-guerreiros num regimento de superhomens invulneráveis às armas de inimigos. (Munanga, 1996; p. 60)

No Brasil, a formação dos quilombos tornou-se uma recriação do quilombo africano/angolano, reconstruída pelos escravizados como resistência à estrutura escravocrata, estabelecendo uma nova organização sociopolítica onde todos os oprimidos podiam fugir, se reunir e se organizar para a luta. Autores negros como Beatriz Nascimento, Clóvis Moura, Abdias Nascimento, entre outros, realizaram pesquisas e escreveram sobre os quilombos brasileiros com o objetivo de compreender o que foi e, consequentemente, o que é o quilombo nos dias atuais. Recorrer-se-á a estes autores.

Segundo Clóvis Moura (1981), na perspectiva inovadora de sua obra, o escravo era visto como agente ativo nas lutas e transformações que marcaram o sistema colonial, contribuindo significativamente para construção de uma visão do negro como agente social (Moura, 1981). Moura contradiz as teorias de Gilberto Freyre que afirmava ser os habitantes “selvagens” da África incapazes de estabelecer civilizações significativas (Freyre, 2010).

Desde os navios negreiros os escravos africanos confrontavam as instituições escravistas, negando a docilidade ao regime colonial e aos seus raptos. Suas formas de resistência incluíram o suicídio, o crime, a fuga, a insurreição e a revolta, quando não, como afirma

Nascimento, os africanos escravizados eram afetados pela falta de vontade de viver e de esperança e, assim, deixavam-se morrer pela melancolia, segundo Abdias Nascimento (1978).

Para Moura (1981) os quilombos eram locais habitados por negros escravizados fugidos, que se recusavam a trabalhar para seus senhores. Nessas comunidades desenvolviam sistemas autônomos de dinâmicas sociais, econômicas e de resolução de conflitos, negando o sistema colonial escravista estabelecido. Portanto, sua formação representava uma resistência ao poder do Estado Colonial.

Moura (1981) concebe o escravo não como um observador passivo da história, mas como um agente dinâmico permanente que desafia o sistema de várias maneiras, contribuindo diretamente para seu desmoronamento (Moura, 1981). Com esse enfoque, será elaborada a pesquisa, destacando os quilombolas Kalunga do Mimoso como protagonistas de sua própria narrativa histórica.

A socióloga Beatriz Nascimento (2021) destaca o quilombo em diferentes momentos históricos do Brasil, desde o período colonial até o século XX. Para ela, o quilombo é pensado como um sistemas alternativos organizados pela população negra, ou seja, estruturas que diferenciam os sistemas tradicionais, realizando uma análise histórica desses momentos. Inicialmente, uma instituição africana originária de Angola. Depois, no período colonial, ela ressalta a formação de grandes Estados quilombolas, como o da Comarca do Rio das Mortes em Minas Gerais, que representavam sistemas sociais alternativos. Nascimento refere ainda a importância desses quilombos como espaços de resistência e autonomia para os afrodescendentes, onde eles buscavam refúgio da opressão escravocrata (Nascimento, 2021), associando-se à teoria de Moura (1981).

No terceiro momento, no século XIX, proliferam as organizações quilombolas, espalhando-se por todo o território colonial. Para Nascimento, embora esses quilombos não representassem mais uma ameaça direta ao sistema escravista, eles continuaram a desafiar a estabilidade do sistema e a desafiar as instituições coloniais. Nascimento salienta a instituição do quilombo como uma forma de contestação e resistência contra as formas de opressão, alimentando o sonho de liberdade de milhares de escravos (Nascimento, 2021).

Posteriormente, no final do século XIX, o significado do quilombo mudou para se tornar um instrumento ideológico “utópico” contra as formas de opressão (Löwi, 1991, 11). Sua mística alimentou o movimento abolicionista e a busca pela liberdade e igualdade. Nascimento (2021) ressalta como o quilombo se tornou um símbolo de resistência e identidade cultural para os afrodescendentes, inspirando movimentos sociais e políticos em busca do reconhecimento e da igualdade.

Mais recentemente, no século XX, o quilombo continuou a ser um símbolo de resistência e identidade cultural. Com a instituição do Dia da Consciência Negra em 20

de novembro, o quilombo passou a ser reconhecido como parte integrante da história e da identidade do povo negro brasileiro, representando a luta pela liberdade, igualdade e justiça social. Para Beatriz Nascimento:

Quilombo passou a ser sinônimo de povo negro, sinônimo de comportamento do negro e esperança para uma melhor sociedade. Passou a ser sede interior e exterior de todas as formas de resistência cultural. Tudo, de atitude a associação, seria quilombo, desde que buscasse maior valorização da herança negra. Hoje, o Vinte de novembro é data instituída de fato no calendário cívico nacional como Dia da Consciência Negra ou Afro-Brasileira. (Nascimento, 2021; Cap. 15)

O quilombo foi reinterpretado ao longo do tempo, passando de uma instituição física para um símbolo de resistência e esperança para uma sociedade mais justa e igualitária. Como pode-se observar, para Beatriz Nascimento, o quilombo é visto como liberdade,

A importância dos “quilombos” para os negros na atualidade pode ser compreendida pelo fato de esse evento histórico fazer parte de um universo simbólico em que seu caráter libertário é considerado um impulsionador ideológico na tentativa de afirmação racial e cultural do grupo. (Nascimento, 2021; Cap. 12)

Por último, Abdias do Nascimento, que esclarece que o quilombismo surge a partir de um estado anti-negro, existente desde o período colonial, emergiu como um conceito histórico-social no campo científico, critica e rejeição o universalismo cínico do eurocentrismo. Logo, o quilombismo, funciona como um instrumento conceitual tanto descritivo quanto operativo, servindo como modelo de análise dos fenômenos sociais e propondo princípios políticos. Sua epistemologia se baseia na ideia de ser humano como sujeito e objeto científico, subvertendo a razão moderna que colocava o branco como sujeito e o negro como objeto. Segundo Abdias, a ética quilombista está centrada em um anticapitalismo que se reinventa em direção ao futuro. Seus fundamentos incluem o comunitarismo, o igualitarismo econômico, a solidariedade, a convivência e a comunhão existencial, todas derivadas da propriedade coletiva da terra (Nascimento, 1978).

KALUNGAS

Os povos Kalunga são formados por famílias descendentes de ex-escravos, que habitam um vasto território historicamente circunscrito ao Estado de Goiás. Estes povos possuem uma organização própria, marcada por estruturas políticas e sociais únicas que refletem sua resistência histórica frente às imposições político-administrativas do Estado Nacional.

Com a promulgação da Constituição de 1988 e o estabelecimento do Estado Democrático de Direito, ocorreu a criação do Estado do Tocantins. Esta mudança, impulsionada

pelo interesse em interiorizar o desenvolvimento capitalista e atender aos grandes proprietários de terra (Brito, 2019), resultou na divisão do território Kalunga, criando uma fronteira artificial. Essa divisão não respeitou a lógica territorial tradicional dos Kalunga, segmentando a comunidade entre “Kalungas de Goiás” e “Kalungas de Mimoso”.

A comunidade Kalunga do Mimoso está localizada no município de Arraias, no estado de Tocantins. Com uma população de 379 pessoas, segundo o Censo do IBGE de 2022, a comunidade é composta por aproximadamente 250 famílias. Atualmente, a situação fundiária da comunidade é não titulada, o que significa que a terra que habitam ainda não possui formalização oficial de propriedade. A última atualização das informações sobre a comunidade foi realizada em 12 de março de 2024, segundo a Comissão Pró-Índio de São Paulo.

A comunidade Kalunga do Mimoso faz parte do grupo de quilombos reconhecidos pelo seu valor cultural e histórico, mantendo tradições ancestrais e práticas que refletem a rica herança de seus membros.

A Constituição de 1988 trouxe consigo a possibilidade do reconhecimento constitucional das comunidades quilombolas no Brasil. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estipula, no artigo 68, que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (BRASIL, 1988, Art. 68). Com intenção de “Regulamentar o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos” de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias surge o Decreto 4.887/2023, ou seja, esse decreto estabelecerá todo o procedimento para que os quilombolas se adequem à formalidade e, após, proceder o reconhecimento do direito definitivo à propriedade das terras que tradicionalmente ocupam.

Passados trinta e seis anos da Constituição de 1988, os Kalungas de Goiás obtiveram apenas a titulação parcial de suas terras, continuando a lutar pelos títulos restantes. Por outro lado, os Kalungas de Mimoso ainda sonham com a titulação de suas terras, processo que, em 2011, ainda se encontrava em andamento, envolvendo desapropriação de terras e indenização.

A regulamentação do procedimento de titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos é a condição legal para garantir os direitos territoriais dos Kalunga. Este procedimento, no caso de cumpridas as exigências, está previsto no artigo 68 do ADCT e visa assegurar a proteção das terras historicamente ocupadas. No entanto, o dispositivo legal de 2003 introduziu exigências que obrigam a comunidade Kalunga do Mimoso a se adequar às formalidades exigidas para obter a titulação de seu território. Essas exigências têm se mostrado um desafio adicional para a

comunidade, na busca do reconhecimento exigido e na proteção de suas terras ancestrais.

QUILOMBO E O ESTADO

Tanto para Clóvis Moura (1981), que vê o quilombo como práxis insurgente, quanto para Beatriz Nascimento (2021), que considera o território como liberdade, ou Abdias Nascimento (1978), que enxerga o quilombo como invenção institucional, o ponto de convergência entre essas três teorias é a luta e resistência do quilombo contra o Estado Moderno. Estão, nesse sentido, inseridos como insurgentes na economia-mundo capitalista, que é uma construção global reguladora e mantenedora da expansão do capital (Wallerstein, 2012).

O quilombo brasileiro, apesar dos mais de 300 anos passados, mantém-se como organização de luta. Atualmente a luta dos quilombos é outra: o direito ao seu território. Mas a manutenção do território pode dar-se às custas da coletividade da terra e da cultura quilombola. Os quilombolas de hoje não são apenas “remanescentes”, ou seja, resquícios do passado, eles representam o quilombo vivo e transformado pelo tempo, aquele que começou no Brasil nas lutas pela sua liberdade e utilizava da fuga e formação comunitária para se contrapor o sistema escravocrata vigente. Igualmente acontece nos dias atuais, utilizando-se de outros mecanismos, os quilombolas lutam para manter seu território, sua forma de vida e sua produção de subsistência que se contrapõe à expansão do capital, assim como os primeiros povos guerreiros de Angola, pela via dos ki-lombo, lutaram contra o colonialismo (Schwartz, 1987).

É crucial para o Estado enfrentar toda forma de resistência para estabelecer uma ordem sob seu controle. Tudo que cause ameaça à classe dominante deve ser combatido. A formação dos quilombos, por exemplo, causava o desgaste social, econômico e psicológico, logo, precisava ser combatido. O temor da classe dominante residia (e ainda persiste) na consciência da exploração, logo, uma das formas utilizadas era o extermínio dessas comunidades que foi e continua sendo o apagamento de sua forma de vida e cultura.

Outras estratégias para reprimir as revoltas dos escravos, que Rodrigues (2022) abordará, incluem o momento em que o colonizador reconhece a necessidade do trabalho dos escravos fugidos. Logo, não era lucrativo eliminar todos os negros, exigindo a adoção de novas estratégias. Dessa forma, as “resistências implicaram a criação e desenvolvimento de dispositivos de segurança e de mecanismos de disciplinamento e repressão colonial” (Rodrigues, 2022, p. 300). Para Rodrigues, o controle sobre os ex-escravos desconsidera o valor de suas vidas, tratando-as como dispensáveis e sujeitas a domínio ou eliminação conforme a conveniência. As razões para isso incluem evitar rebeliões, proteger os interesses dos colonizadores à custa da vida e autonomia das pessoas dominadas, e subjugar

a capacidade delas de controlar seu tempo, corpo e relação com a natureza (Rodrigues, 2022).

FILTROS SOCIAIS

Com essa perspectiva, Rodrigues (2021) direciona o olhar para a contrafação, que aparece como um dispositivo de segurança e se manifesta como um filtro social através do Decreto 4.887/2003. Neste caso, o Estado utiliza o decreto para controlar as comunidades quilombolas, em particular a Kalunga do Mimoso, mesmo após o período escravocrata.

Parte-se, então, do conceito de Filtros Sociais, cunhado por Rodrigues:

Não se pode confundir, todavia, as interdições disciplinares com os filtros sociais, embora o filtro social seja derivação da interdição, dele se diferencia fortemente. Os filtros sociais são prioritariamente mecanismos e dispositivos da dominação em geral, cujos destinos são a população e a pessoa social ideal, o cidadão (pessoa abstrata e formal), surgindo às vezes como contrafações, como mecanismos ideológicos. As interdições sociais são mecanismos de adequação da repressão, coação e coerção à pessoa concreta, se concretiza na individualidade, ainda que tenha caráter geral. Como estruturas fundamentais do pastoreio moderno permutam se e confundem-se, quando surgem como prevenção geral a uma ação específica. (Rodrigues, 2022, p. 84).

Assim, na busca pelo cidadão ideal no Estado Moderno surgem os filtros sociais. Estes não se limitam a questões disciplinares específicas, desempenhando um papel mais abrangente na manutenção e controle da ordem social. Possuem, assim, uma natureza mais ampla, atuando como instrumento de controle social e na construção de uma imagem idealizada da pessoa na sociedade, enquanto sujeição subjetivada (Rodrigues, 2022).

Evidencia-se o Decreto Nº 4.887/2003, um instrumento legal, criado no contexto brasileiro com a intenção de regulamentar o procedimento de reconhecimento de um direito, torna-se, em sua aplicação, uma condição externa que intervém na forma interna de vida e existência das comunidades dos quilombos. O decreto pode ser visto como fundamental para a aplicação do direito reconhecido aos quilombolas pela Constituição Federal de 1988, já que define critérios necessários para aquisição do direito, mas ele ultrapassa seu escopo e acaba por apresentar-se como contrapartida, por se utilizar das condições de reconhecimento para impor novas necessidades, as do capital, à comunidade quilombola.

Em geral, a contrapartida do decreto é a de garantir os direitos territoriais e culturais das comunidades quilombolas, reconhecendo a importância histórica desses grupos e buscando corrigir injustiças históricas relacionadas à posse da terra. Todavia, a promessa da demarcação e titulação das terras quilombolas vem com algumas condições, uma delas, podemos observar no parágrafo único do art. 17, é: “as comunidades serão representadas por suas associações legalmente constituídas”, em outras palavras, a condição é a criação de uma associação para representar em termos legais a comunidade. A

comunidade Kalunga logo cria a sua associação, Associação da Comunidade Remanescente de Quilombo Kalunga do Mimoso do Tocantins (AKMT). A criação desta associação implica na destruição das formas horizontais de organização e soluções de problemas para transformar-se em formas verticais hierárquicas e estabelecimento de relações de poderes permanente, implicando uma contrafação: “Esse tipo de mecanismo ainda é utilizado e apresenta-se como solução genérica, aparentemente beneficiadora de uma determinada população pobre, mas que é, efetivamente, contra ela erguida” (Rodrigues, 2022, p. 16).

A criação da Associação da Comunidade Kalunga do Mimoso representa a contrapartida, pois é a partir dela que a comunidade pode obter a titulação de suas terras. Segundo o Decreto 4.887/2003, a titulação da terra, que para os quilombolas representa o reconhecimento legal da propriedade definitiva perante o Estado brasileiro, que implicitamente, está condicionada à criação dessa associação. Para alguns, a formação da associação oferece segurança jurídica, garantindo que a terra, ou propriedade, não seja vendida ou transferida. No entanto, esse requisito também demonstra um condicionamento imposto pelo Estado à auto-organização das comunidades quilombolas, ao exigir, por meio do decreto, a criação da associação como pré-requisito para a titulação. Criar a associação é retirar a singularidade do coletivo para transformá-lo em pessoa jurídica. Isso em razão de se retirar na prática e explicitamente da comunidade a capacidade de autoidentificação, visto que será o relatório técnico, art.8 do Decreto 49887/2003, realizado pelo Incra e enviado a cinco entidades governamentais federais para “opinar sobre as matérias de suas respectivas competências” que será aceito como prova para reconhecimento da situação de Quilombolas.

Com conhecimentos técnicos diversos dos saberes comunitários, passa a ser um exigência de sobrevivência ter um órgão administrativos, pelas vias da Associação legal e cartorial, para organização da comunidade, como se pode observar neste trecho do seu estatuto da Associação dos Kalungas: “Capítulo VI DOS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS. Art.13º. São órgãos da associação: Assembleia Geral b) Diretoria Executiva, c) Conselho Administrativo; d) Conselho Fiscal”. Formalidade antes desconhecida da forma coletiva de organização espontânea, esporádica e horizontal das comunidades.

Todos os órgãos criados são exteriores à comunidade, e sua auto-organização foi interdita. Uma lei que, a princípio, visa garantir o território da comunidade Kalunga, interfere em sua auto-organização, i.e., em sua cultura. Um grupo guerreiro se vê dominado pelos mesmos mecanismos que antes utilizava para se defender, limitando sua liberdade e práxis insurgente. Isso reflete a invenção institucional, onde não há liberdade de ação, mesmo na luta pelo território. A abordagem dinâmica e prática para enfrentar e transformar sistemas de opressão, baseada na compreensão crítica das condições sociais e na ação coletiva para promover mudanças profundas, é restrita. Como Abdias Nascimento

previa e denunciava, instituições formais e informais são criadas e manipuladas para perpetuar a exclusão e opressão dos afrodescendentes no Brasil (Nascimento, 1978).

Direito moderno, como acaba de ser escrito por Carlos Mares, ao dizer que ele reconhece os direitos coletivos em teoria, mas, na prática, os subordina à soberania do Estado e prioriza os direitos individuais enquanto conformado a cidadania. Ao juntar-se ao Estado, os povos podem perder parte dos direitos coletivos que inicialmente possuíam. O Direito usa essa estrutura para manter o controle sobre a liberdade coletiva e individual, ao mesmo tempo em que finge promovê-las. Além disso, a ausência de regulamentação no Direito não é uma falha, mas uma escolha deliberada, refletindo uma visão do sistema jurídico como algo que é completo e autossuficiente.

Os direitos coletivos dos povos que são direitos a um governo próprio, aos recursos naturais, ao território, à própria cultura, à liberdade, se encerram no confronto com a soberania do Estado. Estes direitos acabam por se reduzir ao direito de se constituir como Estado e, ironia do sistema, se extinguem no exato momento em que se constitui em Estado. O Direito moderno, por este estratagem, apresenta o discurso da liberdade coletiva e a prática do direito individual (Souza Filho, 1997, p. 3).

Assim, o Direito moderno, através do seu dispositivo legal, o Decreto 4.877/2003, em vez de fortalecer os direitos coletivos da Comunidade Kalunga do Mimoso, perpetuou a hegemonia estatal e limitou a expressão coletiva. Mas ele não realiza isso sem um propósito, a dominação é seu propósito que age por meio do mecanismo da interdição: “As interdições sociais são mecanismos de adequação da repressão, coação e coerção à pessoa concreta, se concretiza na individualidade, ainda que tenha caráter geral. (Rodrigues, 2021; p.84).

ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR UNIVERSITÁRIA

Aderindo a concepção de Assessoria jurídica popular universitária do professor Luiz Otávio Ribas, na qual considera uma prática universitária de caráter educacional e jurídico desenvolvida por estudantes do curso de direito, organizados em grupos de militância política estudantil que se expandiu a partir da década de 1990 é possível observar que atualmente a AJUP, do campus de Arraias, possui algumas diferenciações do modelo descrito pelo professor Ribas, por exemplo, quando Ribas descreve:

Como uma categoria da assessoria universitária, tem como peculiaridades o protagonismo estudantil na proposição de projetos de extensão (ou, ainda, pesquisa e ensino) e a autogestão dos projetos ligados às universidades. Os grupos não estão necessariamente ligados à instituição, nem aos escritórios modelo ou núcleos de prática jurídica, muitas vezes para resguardar a autonomia política estudantil. Outra peculiaridade é a baixíssima participação de professores nos projetos e nos grupos. (Ribas, 2008, p. 246)

No entanto, no campus Arraias da Universidade do Tocantins, a AJUP universitária foi iniciada por uma proposta dos próprios professores, que, durante seu tempo como universitários, foram participantes ativos das AJUPs e propuseram aos alunos a criação da AJUP do campus. O protagonismo da AJUP atualmente pertence aos docentes, que também organizam a gestão. A autogestão, teorizada por Proudhon (1996) como organicamente autônoma e constituída por um conjunto de autonomias de grupos que se auto-administram, cuja existência requer coordenação, mas não hierarquia, não é efetivada.

Ao aproximar mais da universidade e da institucionalização, a AJUP acaba aderindo as formas de divisão de conhecimento, como teoriza Rodrigues:

As universidades, tal como as fábricas, criaram uma divisão de conhecimento, uma divisão de trabalho e um nicho, uma arena, um lugar que produziria a distinção entre conhecimento comum e conhecimento científico, por mais que se apresente hoje tais conhecimentos como outro modo mais extenso de preparar o trabalhador para a divisão de trabalho no mercado contemporâneo. (Rodrigues, 2019, p.360)

Desta forma nos dividimos em eixo e grupos de trabalhos, a qual cada um tem conhecimento e domínio somente do eixo que lhe foi destinado.

Além disso, estamos vinculados à instituição, ou seja, à Universidade Federal do Tocantins (UFT) e ao núcleo de práticas jurídicas. Ao nos vinculamos à instituição, corremos o risco de conduzir nossos trabalhos a partir dela, o que nos leva a acompanhar suas mudanças. Marilena Chauí, ao discutir a transformação da universidade de uma instituição social para uma organização social, destaca que quando isso ocorre, a universidade passa a ser regida por princípios de gestão, planejamento, previsão, controle e sucesso administrativo. Essa é uma luta que enfrentamos ao nos aproximarmos demais da universidade e do Estado, pois corremos o risco de perder a autonomia que caracteriza uma instituição social, cujo princípio de ação e regulamentação reside na sociedade (Chauí, 199, p. 5).

AJUP E A COMUNIDADE QUILOMBOLA KALUNGA DO MIMOSO

O papel da AJUP é fornecer assessoria à Comunidade Quilombola Kalunga do Mimoso, ajudando a garantir seus direitos. A AJUP atua dentro do campo jurídico do Estado Moderno, que é fundamentado “sobre a ideia da propriedade privada capaz de ser patrimoniada, isto é, de ser um bem, uma coisa que pudesse ser usada, fruída, gozada, portanto, uma propriedade material, concreta. Isto significa que o direito individual é, ele também, físico, concreto.” (Souza Filho, 1997, p.2). Nesse contexto, a propriedade privada e os direitos individuais são percebidos como reais e materiais, enquanto os direitos coletivos, como os de comunidades tradicionais, podem ser vistos como mais abstratos e menos tangíveis. Em sistemas que valorizam a propriedade privada individual, há uma

tendência de resistência aos direitos coletivos que envolvem a posse e o uso compartilhado da terra. Assim, a visão individualista da propriedade pode entrar em conflito com a organização horizontal e coletiva das comunidades.

A obrigatoriedade da criação de associações, portanto, implica uma mudança na estrutura organizacional das comunidades, passando de uma organização coletiva para uma estrutura proprietária mais formal, singular e hierárquica. A AJUP, ao auxiliar nos trâmites legais, acaba corroborando com esse processo, operando dentro do direito do Estado Moderno, onde a coletividade é invisibilizada, como afirma Carlos Marés:

O Direito é sistema completo, não pode ter lacunas e quando omite, optou por omitir. Kelsen considera as lacunas a diferença entre o direito positivo e uma ordem melhor, mais justa e mais correta(7). Portanto, para a teoria pura a lacuna existe apenas num mundo de sonho e ficção, que em consequência não é jurídico. Como afirmava Bartolomé Clavero, o silêncio da lei é também lei(8). Assim posto, é lei que o direito dos povos e dos trabalhadores devem ser omitidos, continuar invisíveis, como Garabombo. (Souza Filho, 1997, p. 4)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre o Quilombo Kalunga do Mimoso e o impacto do Decreto nº 4.887/2003 evidencia a complexa interseção entre as exigências legais contemporâneas e as práticas culturais tradicionais. A imposição de requisitos formais para a titulação de terras quilombolas trouxe à tona um conflito profundo entre o saber tradicional das comunidades e as novas exigências burocráticas impostas pelo Estado. A necessidade de formalização através de associações, como estipulado pelo decreto, desafiou a estrutura organizacional e as práticas horizontais de poder características das comunidades quilombolas.

A criação da Associação da Comunidade Remanescente de Quilombo Kalunga do Mimoso (AKMT) ilustra a transformação necessária para atender às exigências legais, mas também revela uma tensão entre o reconhecimento formal da propriedade e a preservação das formas tradicionais de organização comunitária. Embora a associação ofereça uma via para a titulação das terras e a proteção legal, ela também impõe uma estrutura hierárquica que pode se chocar com as práticas de auto-organização das comunidades quilombolas.

A busca por representação legal impõe desafios para a comunidade: a escolha de representantes, antes desnecessária, provocou conflitos internos anteriormente inexistentes. Agora é necessário eleger representantes e estabelecer uma dicotomia de poder entre os próprios membros da comunidade. Anteriormente, as decisões eram tomadas de forma participativa, com todos opinando e decidindo em conjunto, ou utilizando outras formas horizontais de resolução de problemas cotidianos.

Ao introduzir os “filtros sociais” teorizados por Rodrigue (2022), observa-se que,

mesmo após a abolição, o Estado moderno impõe mecanismos de dominação, refletidos no Decreto de 2003. A inserção da AJUP na comunidade significa apoio jurídico, legal e administrativo. Contudo, a própria AJUP é deslocada pelos filtros sociais para um papel de sujeição, ou seja, na imposição, manutenção e controle da ordem social exigida pela ordem formal. Isso requer uma imagem idealizada como padrão dentro da sociedade, resultando em conflitos antes não enfrentados pela comunidade e transformando-se em relações de poder, o que implica perda de autonomia e imposição de estruturas verticais. Existe um dilema claro entre o acesso ao direito e a preservação da tradicionalidade da comunidade, evidenciando a interdição social por meio dos filtros sociais e os mecanismos de contrafação.

Em síntese, a pesquisa questiona o papel do projeto na luta por direitos, ressaltando a importância de considerar as nuances entre a garantia formal dos direitos e a preservação das identidades culturais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto Nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**.

BRITO, Eliseu Pereira de. **O papel de Palmas - TO na rede de integração regional**. Orientadora: Profa. Drª. Lisandra Pereira Lamoso Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados: UFGD, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/167>. Acesso em: 16 mai. de 2024.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **A universidade operacional**. Tradução . Folha de São Paulo, São Paulo, 1999. , p. 5. Acesso em: 01 jul. 2024.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Kalunga do Mimoso**. Disponível em: <https://cpisp.org.br/kalunga-do-mimoso/>. Acesso em: 9 ago. 2024.

Estatuto da Associação da Comunidade Remanescente de Quilombo Kalunga do Mimoso do Tocantins (AKMT), 2019.

FREYRE, Gilberto. **O Mundo que o Português Criou**. Belo Horizonte: Usina das Letras, 2010.

LÖWI, Michael. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista**. São Paulo: 7. ed., 1991.

MOURA, Clóvis. **Os quilombos e a rebelião negra**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

MUNANGA, Kabengele. **Origem e histórico do quilombo na África**. Revista usp. São

Paulo, n. 28, dez. 1995/fev.1996, p. 58). (N. O.)

NASCIMENTO, Abdias. **O Genocídio do Negro Brasileiro: Processo de Um Racismo Mascarado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

NASCIMENTO, Beatriz. **Uma história feita por mãos negras**. Rio de Janeiro: Editora Schwarcz S.A., 2021.

PROUDHON, Pierre-Joseph, (1809-1865). **Do princípio federativo e da necessidade de reconstituir o Partido da Revolução** / P. J. Proudhon ; tradução, notas ... de Francisco Trindade. Lisboa : Colibri, 1996. ISBN: 972-8288-18-2.

RIBAS, Luiz Otávio. **Assessoria jurídica popular universitária. Captura Críptica: direito, política e atualidade**. Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 246-254, jul./dez. 2008.

RODRIGUES, Clayton E. **As tecnologias de poder e as Transformações do Eu**. Tese de Doutorado em Sociologia pela Universidade do Minho, Braga, 2022.

SCHWARTZ, Stuart B. **Mocambos, Quilombos e Palmares: a resistência escrava no Brasil colonial. Estudos Econômicos (São Paulo)**, São Paulo, Brasil, v. 17, n. Especial, p. 61–88, 1987. DOI: 10.11606/1980-535717n3sbs. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/157408>.. Acesso em: 9 ago. 2024.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **XXI Encontro Anual da ANPOCS**. 1997. p. 1-14.

WALLERSTEIN, Immanuel (2012). **A análise dos sistemas-mundo como movimento do saber**. In: VIEIRA, P. A., LIMA VIEIRA, R., & FILOMENO, F. A. (org.). **O Brasil e o capitalismo histórico: passado e presente na análise dos sistemas-mundo**. São Paulo: Cultura Acadêmica Ed., pp.17-28.

TERRAS INDÍGENAS: TITULAÇÃO E INSTRUMENTOS DEMARCATÓRIOS

Fábia Ribeiro Carvalho de Carvalho¹
Diana Matos da Silva Dias²

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca tratar dos processos de titulação de territórios a partir de uma análise dos instrumentos demarcatórios em terras indígenas. Os complexos quadros vivenciados em territórios indígenas no Brasil envolvem demandas diversas que se manifestam por meio ausência de políticas públicas, infraestrutura sanitária, modos de produção autossustentáveis, dentre outros, contudo, a titulação de terras, que desencadeia a violência contra a ocupação e posse representa uma das causas mais frequentes de invisibilização e destruição do modo de vida indígena.

Os povos e comunidades indígenas possuem legitimidade para a participação do reconhecimento de titularidade sobre os territórios por elas ocupados configurando a elaboração conjunta do documento fundiário legitimador, representando um exercício da livre determinação dos povos para além das normas jurídicas bem como o declínio da tutela assimilacionista indigenista.

A demanda por mecanismos étnicos de resolução de conflitos territoriais indígenas é especializada e não se resume a formulação e realização das fases do processo demarcatório no âmbito do órgão indigenista tal qual como previsto no Decreto 1775/96, a saber, a Fundação nacional do índio- FUNAI, que em cada etapa demanda atuação multidisciplinar e articulada com os demais órgãos. Objetiva-se neste trabalho estabelecer uma compreensão jurídica da questão fundiária indígena, como questão proeminente envolta em complexos sistemas organizacionais oficiais e indígenas e sua abordagem a partir de demandas dos povos indígenas.

A metodologia deste trabalho parte de uma abordagem qualitativa, posto que busca avaliar os fundamentos epistemológicos criados e difundidos interna e externamente a uma comunidade indígena, visando a compreender na sua cotidianeidade os processos demarcatórios em suas diferentes modalidades, de forma compatível com a abordagem qualitativa.

Como resultado espera contribuir na formulação de um documento que contenha análise descritiva do procedimento de demarcação do território indígena, de forma

1 Advogada. OAB-SE 461-B. Doutora e Mestre em Direito pelo Programa de Direito Econômico e Socioambiental da PUC/PR. Especialista em Direito Empresarial pela FECAP/JUSPODIVM. Integrante do grupo de pesquisa Sociedades hegemônicas e populações tradicionais da PUC/PR. E-mail: fabiacarvalhodecarvalho.adv@hotmail.com

2 Geógrafa Mestre em Geografia no Instituto de Geociências da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Programa de Pós-Graduação em Geografia (POSGEO), especialista em Assistência Técnica, Habitação e Direito à Cidade - Residência em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia da Faculdade de Arquitetura da UFBA (2022). Possui E-mail: mattos.diana@gmail.com

a considerar eventuais conflitos internos, formas de gestão do território pela própria comunidade, procedimentos antrópicos junto ao panorama de especulação imobiliária possivelmente existente no entorno, processos de sobreposição e desintrusão para gestão de conflitos oriundos de tais processos contribuindo com a melhoria do relacionamento com a sociedade envolvente ou hegemônica de forma livre e autônoma.

TERRITÓRIO E TERRA INDÍGENA

As categorias de terras indígenas existentes no Brasil podem ser assim definidas: terras tradicionalmente ocupadas são as terras indígenas objeto do art. 231 da Constituição Federal e dos arts. 22 e 23 da Lei nº 6.001/73; reservas indígenas são as terras indígenas mencionadas no art. 26, alínea 'a', e art. 27 da Lei nº 6.001/73; e terras dominiais são as terras de propriedade e usufruto das comunidades indígenas nos termos da legislação civil. Sob a aparente autoevidência legal dessas categorias encontram-se subsumidas algumas peculiaridades que devem ser pontuadas. Muitas vezes, as duas primeiras categorias ou modalidades de terras indígenas foram historicamente sobrepostas.

Assim, diversas áreas que seriam entendidas como de ocupação indígena quer pelos parâmetros atuais quer coetaneamente tal como previsto no art. 3º do Decreto nº 8.072, de 1910, e disposições posteriores foram formalmente constituídas, quase sempre pelos estados federados, como “reservadas”. Algumas dessas reservas indígenas, no entanto, vieram a ser depois, no curso dos seus procedimentos de demarcação administrativa, recategorizadas novamente como áreas “tradicionalmente ocupadas”.

Por conta dessa flutuação histórica, toma-se como critério definidor para o enquadramento de cada terra indígena como “de ocupação tradicional” ou como área “reservada” a categoria indicada, expressa ou tacitamente, no ato administrativo e/ou legal de maior hierarquia do respectivo procedimento de demarcação ou regularização fundiária. Por sua vez, as “terras dominiais” aqui consideradas não se confundem com as “terras de domínio indígena” referidas pela Lei nº 6.001/73, haja vista não abarcarem aquelas áreas de “propriedade plena do índio” (art. 32) mas incluírem, além daquelas de propriedade coletiva de grupo tribal, áreas de domínio de associações indígenas destinadas ao usufruto de comunidades indígenas.

Há aproximadamente 589 terras indígenas reconhecidas no país, das quais 528 tradicionalmente ocupadas, 54 reservas indígenas e 7 dominiais indígenas. Além delas, há outras 92 áreas em estudo (88 tradicionalmente ocupadas e 4 reservas indígenas), 327 áreas reivindicadas (291 tradicionalmente ocupadas e 36 reservas indígenas) e 7 terras indígenas dominiais. Em resumo, incluindo-se as áreas em estudo e reivindicadas, admite-se a possibilidade de haver, como um todo, 1.008 terras indígenas no território

nacional, sendo 907 tradicionalmente ocupadas, 94 reservas indígenas e 7 dominiais.

Pode-se identificar um segundo conjunto de povos indígenas com presença unicamente em terras indígenas não delimitadas ou não encaminhadas. Considerando o entrelaçamento prático que se observa muitas vezes no Brasil entre reivindicação territorial e reconhecimento étnico, esse segundo conjunto é formado por povos indígenas sobre os quais possuímos, notadamente, um volume de informações mais restrito. Em diversos casos, trata-se de povos “ressurgidos” que se identificam a partir de etnônimos já usados no passado ou coletivos indígenas que emergiram no período contemporâneo a partir de processos de etnogênese.

MODELOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRAS INDÍGENAS

A terra indígena é uma porção do território nacional, a qual, após regular processo administrativo de demarcação e homologação por decreto presidencial, passa para a propriedade da União. Trata-se de território habitado por uma ou mais comunidades indígenas e utilizada por estas em suas atividades produtivas, culturais, bem-estar e reprodução física. Assim, cuida-se de um bem da União, que como tal é inalienável e indisponível, bem como são os direitos sobre ela são imprescritíveis.

Nos termos da legislação vigente a saber a Lei nº. 6.001/73 – Estatuto do Índio e o Decreto nº. 1.775/96, as terras indígenas podem ser classificadas nas seguintes modalidades: terras indígenas tradicionalmente ocupadas que são as terras indígenas de que trata o art. 231 da Constituição Federal de 1988, cujo processo de demarcação é disciplinado pelo Decreto nº. 1.775/96; as reservas indígenas que são terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que se destinam à posse permanente dos povos indígenas. São terras que também pertencem ao patrimônio da União, mas que não se confundem com as terras de ocupação tradicional; e as terras dominiais, que são as terras de propriedade das comunidades indígenas, havidas, por qualquer das formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil.

A constituição de Reserva Indígena, diferentemente da demarcação das terras indígenas tradicionalmente ocupadas, pressupõe a existência de títulos de propriedades válidos, a serem transferidos para o domínio da União, e por isso demandam a adoção de procedimento administrativo distinto.

Existem quatro formas de constituição de reserva indígena que configuram a hipótese legal, quais sejam a doação de imóvel rural de terceiros, particulares ou públicos, nesse contexto há o recebimento, pela FUNAI, de ofício formalizando a intenção do proprietário de doar a área para a comunidade indígena, acompanhado da documentação cartográfica e cartorial que comprove a titularidade do imóvel; assinatura do termo de

doação à União; averbação do termo de doação no registro cartorial do imóvel; demarcação física da reserva indígena e por fim o registro da reserva indígena na Secretaria de Patrimônio da União – SPU.

Destaque-se ainda a compensação territorial de empreendimento que afete a comunidade indígena. Trata-se de realização de consulta a comunidade sobre o interesse em área específica ou apresentação de área após realização de estudos preliminares na região para caracterização de imóvel disponível para obtenção; emissão de parecer técnico da Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental – CGLIC aprovando as conclusões das medidas de mitigação, compensação, pelo empreendedor; avaliação e aquisição do imóvel selecionado; assinatura do instrumento adequado ao caso, transferindo o domínio da área à União; averbação do instrumento no registro cartorial do imóvel com a demarcação física da reserva indígena e posterior registro da reserva indígena na Superintendência de Patrimônio da União.

Ressalte-se ainda que há a reivindicação expressa da comunidade indígena, com terras oriundas de destinação de terras devolutas, com o procedimento prévio de ação discriminatória desenvolvido pela superintendência de desenvolvimento agrário enquanto órgão do Estado da federação, seguido da desapropriação de imóveis por interesse social e aquisição, a título gratuito ou oneroso, de imóveis públicos.

Poderá haver constituição de reserva indígena caso os estudos técnicos multidisciplinares realizados nos moldes do Decreto nº. 1.775/96 não comprovarem o cumprimento dos requisitos constitucionais para o reconhecimento de terra de ocupação tradicional indígena, nos termos do art. 231 da Constituição Federal de 1988, e houver necessidade de assegurar as condições necessárias à reprodução física e cultural da comunidade indígena interessada, segundo seus usos, costumes e tradições, seguindo o procedimento de uma das modalidades previstas.

Nesse sentido, para constituição das reservas indígenas, adotam-se as seguintes etapas do processo de regularização fundiária: a) encaminhadas com reserva indígena: áreas que se encontram em procedimento administrativo visando sua aquisição (compra direta, desapropriação ou doação); b) regularizadas: áreas adquiridas que possuem registro em Cartório em nome da União e que se destinam a posse e usufruto exclusivos dos povos indígenas.

Verifica-se, portanto, que as reservas indígenas não passam pelas seguintes fases: delimitação, declaração e homologação. O procedimento é mais simples, porém não dispõe de regulamentação específica, fato que dificulta sua tramitação e normalmente seu maior entrave está na questão orçamentária quando a aquisição é à título oneroso. Observa-se, portanto, que, a FUNAI vem observando rigorosamente a legislação cabível ao caso e promovendo a tramitação dos processos administrativos, não restando caracterizadas

omissão ou mora injustificada.

Existem, inclusive, atos essenciais para o procedimento administrativo respectivo que não são de atribuição da FUNAI e que esta não possui qualquer gerência sobre a sua perfectibilização. Em razão das peculiaridades para a constituição de uma Reserva Indígena, o tempo de tramitação do respectivo processo administrativo depende essencialmente da forma como será feita a aquisição do imóvel, não sendo possível a adoção analógica dos prazos do procedimento para demarcação das Terras indígenas tradicionalmente ocupadas.

Em determinados casos tem-se que a necessidade de consulta prévia aos entes públicos cujas respostas não são fornecidas rapidamente e a venda ilegal das terras indígenas já demarcadas impactaram na tramitação do procedimento de regularização fundiária, tornando-o mais demorado.

Por outro lado, a aquisição das terras que integram a Reserva Indígena depende de prévia Ação de Desapropriação por Interesse Social, a qual demanda a existência prévia de um Decreto Expropriatório expedido pelo Presidente da República e um provimento jurisdicional final, que promova a desapropriação. Evidente que a celeridade de tais etapas depende da atuação de órgãos ou entes externos, não sendo possível que a FUNAI controle ou defina os prazos de duração de tais etapas.

Diversamente do procedimento de regularização das terras tradicionalmente ocupadas, a constituição de reservas indígenas não possui ainda um processo legal e administrativo estabelecido formalmente. Assim, as fases do processo de criação de reservas, busca retratar os principais estágios seguidos materialmente na constituição daquelas atualmente existentes, podendo ser definidas a partir de determinados estágios, a saber, a área requerida que apresenta a situação das áreas sobre as quais a Funai possui registro de reivindicação fundiária indígena que se sabe, de antemão, não se enquadrarem no conceito de terras tradicionalmente ocupadas; a fase do levantamento que implica na situação das áreas que possuem portaria da Presidência da Funai constituindo grupo técnico para eleição ou definição de seus limites nos termos dos arts. 26 e 27 da Lei nº 6.001/73.

A área identificada como encaminhada, que constitui a situação das áreas cujos estudos para constituição de reserva indígena foram aprovados por despacho da Presidência da Funai e cujo processo foi encaminhado à deliberação do Ministério da Justiça; a área definida como decretada na qual identifica o estágio das áreas que, após serem encaminhadas à consideração da Presidência da República, tiveram expedido o respectivo decreto autorizando a sua desapropriação para constituição de reserva indígena; a área identificada como adquirida, nesta a situação das áreas encaminhadas ou decretadas que foram adquiridas de forma direta, as áreas identificadas como cedidas a qualquer título ou tiveram depositados judicialmente os valores relativos ao pagamento da desapropriação com vistas à constituição de reserva indígena; e áreas identificadas como reservada situação

das áreas que tiveram efetivado o seu registro como reserva indígena no(s) Cartório(s) de Registro de Imóveis e na Secretaria do Patrimônio da União e encontram-se disponibilizadas à posse e usufruto da comunidade indígena beneficiária.

Em que pese a exiguidade empírica da modalidade denominada como terras domaniais, pode-se distinguir basicamente as fases: áreas em processo: é a condição das áreas que se encontram no estágio que abrange a propositura e os procedimentos visando a efetivação da compra, doação ou qualquer outro meio de aquisição da propriedade no direito civil; e área dominial cuja situação das áreas para as quais se obteve a abertura de matrícula no(s) correspondente(s) cartório(s) imobiliário(s) em nome da comunidade indígena ou da associação indígena com previsão de usufruto para a comunidade ou grupo étnico.

Uma condição especial a ser observada diz respeito às áreas em reestudo, categoria que compreende as terras tradicionalmente ocupadas que, após sua primeira delimitação, possuem reivindicação para reestudo ou tiveram portaria da Presidência da Funai determinando a realização de novos estudos e levantamentos nos termos do art. 2º do Decreto nº 1.775/96. Nesse caso, para evitar a ocorrência da duplicidade de registros na Listagem Geral de Terras Indígenas, independente do fato da área em causa ser designada ou não com o mesmo nome, o procedimento adotado, de acordo com as fases do reestudo, ocorre com a solicitação que configura uma situação das terras tradicionalmente ocupadas que, em qualquer momento após sua delimitação, tiveram registrado na Funai o pedido da comunidade indígena visando o reestudo de seus limites, estando assim inserida na Listagem de Reestudos.

Ainda como procedimento de acordo com as fases do reestudo e identificação tem-se a situação das terras indígenas para as quais ocorreu a expedição de portaria por parte da Presidência da Funai determinando a realização de novos estudos de identificação e delimitação. Nesse caso, a nova área permanece na Listagem de Reestudos (na situação fundiária “Identificação”) e a área cujos limites estão sendo reestudados continua na Listagem Geral de Terras Indígenas com a indicação de sua situação fundiária atual; área de reestudo ou revisão: situação das terras indígenas cujos novos estudos de identificação e delimitação foram aprovados por despacho da Presidência da Funai.

Neste caso, a “nova área” passa a ser arrolada na Listagem Geral de Terras Indígenas, a partir da fase delimitada, de acordo com a evolução de sua situação fundiária. Consequentemente, a “área anterior” passa a ser indicada exclusivamente na Listagem de Reestudos como em Revisão seguida pela especificação sobre a sua situação

CONFLITO TERRITORIAL E ETNODESENVOLVIMENTO

As demandas territoriais se manifestam por haver uma incompatibilidade flagrante entre o desenho territorial definido a partir de inúmeras dirimentes, quais sejam, políticas, econômicas, e a capacidade resiliente do meio, equação que resulta numa desagregação conjunta definida pela diminuição da oferta de recursos naturais.

Constata-se um processo que engendra uma escalada de diferenciação social, que decorre do impedimento do acesso aos recursos em algumas áreas ocasionando alterações na qualidade de vida dos indivíduos, erosão dos saberes acumulados, empobrecimento da oferta de recursos, dentre outros efeitos nefastos. (MOTA et al, 2011).

A noção de cuidado com a natureza no contexto indígena e o desejo de continuar a tê-las parecem animar o enfrentamento e a resistência à expropriação de um modo de vida, ao qual atribuem sentido e acreditam ser próprio e diferenciado. (MOTA et al, 2011) No processo de ocupação por recém-chegados, em meio à diversificação das atividades e à consequente valorização das terras, antigos habitantes permaneceram nas áreas menos cobiçadas para o turismo e menos propícias para a agricultura. Foram então redimensionados os espaços de circulação ao sabor da restrição de áreas nas quais era possível a prática ancestral de modo livre (MOTA et al, 2011).

A capacidade que possui o homem de transformar suas relações com a natureza, ao tempo em que transforma a própria natureza esteve orientada por uma tendência de privatização de um bem que a princípio era patrimônio de todos (CASTRO, 2000).

Francois Ost, a tratar sobre as incongruências do sistema de propriedade, menciona que a privatização do ambiente estaria assentada sobre três pilares, a saber, a propriedade privada, o mercado que assegura a sua circulação e o seu desenvolvimento. A apropriação privada do ambiente seria o ponto culminante de uma longa evolução civilizadora que passa da propriedade comum à propriedade inteiramente privativa. Ost destaca que uma das principais vantagens da propriedade é o vínculo que estabelece com a responsabilidade de modo triplo, posto que o proprietário seria, segundo a lógica de apropriação, responsável pelo seu bem, para mantê-lo e fazê-lo frutificar, bem como poderia cobrar os danos ocorridos (1995).

No entanto, a política de apropriação do meio não seria operacionalizável, tampouco eficaz como medida protetiva do ambiente, porquanto somente temporariamente serviria a barrar os intentos destrutivos de terceiros, e apenas quando o bem a se proteger fosse materializável, visível, e em operações parciais e locais. Mas para além dos espaços delimitáveis, os ecossistemas, os grandes equilíbrios ou o clima restariam de igual modo descuidados se se levar em consideração a política de apropriação a partir da compra e resguardo de áreas sobre as quais se aplicariam tais políticas, porquanto sobre os espaços não delimitáveis seria impossível a apropriação e consequentemente a proteção (OST, 1995).

Apropriar-se da terra é na configuração atual de propriedade, apropriar-se das da

ancestralidade presente no território, apropriar-se dos seus frutos e das rendas obtidas com seus frutos, e mais consiste mesmo em apropriar-se das relações abstratas que se desenvolvem embasadas nos recursos advindos da interação com a natureza. Porque nitidamente a lógica de construção e reprodução social em povos originários é integrativa, reclamando de igual modo uma reconfiguração que considerem a integração dos vários sistemas que estão envolvidos, quais sejam, os sistemas socioambiental, econômico e político vigentes.

Sustenta Alfredo Wagner Berno de Almeida que a territorialidade funciona como fator de identificação, defesa e força, informadas pela criação de laços solidários e de ajuda mútua que recriam um conjunto de regras firmadas sobre uma base física considerada comum, essencial e inalienável, não obstante disposições sucessórias porventura existentes. (2004).

A constituição de territórios étnicos espalhados por todo o Brasil se, num primeiro momento, foi um fator decorrente da segregação social, possibilitou o fortalecimento de mecanismos de defesa da identidade cultural. Por isso, o reconhecimento do domínio destes territórios é muito mais do que a concretização de uma política fundiária, pois se transformou em um elemento de resgate da cultura brasileira, dando origem a uma nova cartografia social de matriz étnica, baseada na ancestralidade relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (TRECCANI, 2006).

A diversidade sociocultural e os modos de uso dos recursos daqueles que viviam naquelas regiões há várias gerações, mas que não possuíam o título da terra e que estavam imersos em outros sistemas de relações não mercantis não foram considerados pelos porta-vozes das concepções e da execução das políticas públicas (MOTA et al, 2011).

As dificuldades de efetivação de dispositivos legais demonstram que existem tensões relativas ao seu reconhecimento jurídico-formal, sobretudo porque rompem com a invisibilidade social que historicamente caracterizou estas formas de apropriação dos recursos baseadas principalmente no uso comum, bem como em fatores culturais intrínsecos e impelem a transformações na estrutura agrária (ALMEIDA, 2004).

O conceito de crescimento deve ser reservado para exprimir a expansão da produção real no quadro de um subconjunto econômico. Esse crescimento não implica, necessariamente, modificações nas funções de produção, isto é, na forma em que se combinam os fatores no setor produtivo em questão (Furtado, 1983).

Schumpeter (1997) reconhece a diferença entre desenvolvimento e crescimento econômico definindo que nem será designado aqui como processo de desenvolvimento o mero crescimento da economia, demonstrado pelo crescimento da população e da riqueza.

O desenvolvimento ocorre por inovação. Segundo Turgot, fisiocrata do século XVIII, o progresso pode ser definido como um processo cumulativo no qual o estágio mais recente é considerado preferível e melhor, logo qualitativamente superior ao que o

precedeu (TURGOT, 1997). Para o matemático e filósofo Nicolas de Condorcet, também do século XVIII, o progresso das indústrias e do bem-estar de cada geração decorre de seus próprios progressos ou da preservação dos bens das indústrias precedentes. (CONDORCET, 1988).

A ideia de progresso é o conceito secularizado da providência divina. Característica da perspectiva da Ilustração e do deísmo transcendente peculiar a esta, a ideia de progresso implica a contínua incorporação de valores ao longo de um processo em si mesmo ilimitado de descobrimento e de criação de valores, o conceito de desenvolvimento, que é uma versão mais imanentização da ideia da providência divina ainda mais secularizada que o conceito de progresso e se distingue deste por não colocar os valores, a cuja incorporação se encaminha, nem algo de ilimitado (JAGUARIBE, 1969). Se há crescimento econômico e há desenvolvimento econômico, pela lógica há a ocorrência e a condição do subdesenvolvimento econômico.

Para Furtado (1961), a consolidação de uma estrutura produtiva industrial na Europa ocidental, liderada pela Grã-Bretanha após a Revolução Industrial no século XVIII, condicionou o desenvolvimento econômico de quase todas as demais regiões do planeta. O subdesenvolvimento das economias periféricas, desse modo, é consequência de uma trajetória histórica do capitalismo que fez com que houvesse países desenvolvidos e países subdesenvolvidos.

A condição de subdesenvolvimento econômico, segundo Furtado (1961), então, remota de uma configuração específica dos países periféricos à economia capitalista que se reproduz em diferentes níveis de crescimento não como etapa histórica comum a todos os países, mas como resultado autossustentado da evolução da economia industrial moderna.

A etnovivência no contexto dos povos originários implica em destacar as concepções do etnodesenvolvimento, este é definido como um desenvolvimento alternativo que tem função reparadora ou modificadora do desenvolvimento contemporâneo (PARENTE, 2023).

No etnodesenvolvimento, uma etnia controla suas próprias terras, recursos, organização social e cultura, tendo liberdade para estabelecer seus interesses perante o Estado. Por outro lado, surge a alternativa ao desenvolvimento, a qual contempla a perspectiva de mudança social e a configuração do Estado para garantir condições elementares de reprodução do modo de vida da população indígena, modo esse ausente de riscos à regeneração da biodiversidade natural e cultural.

Com respeito ao etnodesenvolvimento, o conceito surgiu como uma alternativa crítica ao desenvolvimentismo etnocida cujo entendimento sobre os povos indígenas e tradicionais era o de que obstaculizavam o progresso. (LUCIANO, 2006).

É importante salientar que o etnodesenvolvimento é o exercício da capacidade

social de um povo para construir seu futuro, aproveitando para isso os ensinamentos de sua experiência histórica e os recursos reais e potenciais de sua cultura, de acordo com um projeto que se define segundo seus próprios valores e aspirações. Consoante a isso, com a Constituição Federal de 1988, são reconhecidos os direitos à organização e representação indígena, tornando possível que passem a defender e reivindicar direitos referentes ao território, à saúde, à educação e à manifestação (PARENTE, 2023).

O ponto comum é a idéia de autonomia indígena. Etnodesenvolvimento, direitos coletivos, educação intercultural específica, tudo isso tem como objetivo último preservar a possibilidade de que os próprios povos indígenas escolham, na medida em que é dado a qualquer povo fazê-lo, seu futuro coletivo. Pacheco de Oliveira entende que o desafio permanente consiste em se reproduzirem como sociedades etnicamente diferenciadas e lidar, ao mesmo tempo, com condições materiais de existência cada vez mais adversas e multifacetadas.

O complemento disso é expresso na crítica de Pacheco de Oliveira da política do Banco Mundial para os povos indígenas, quando assevera que falta nos documentos alguma afirmação mais positiva indicando a importância das sociedades indígenas no mundo contemporâneo, qualificando a preservação de seu patrimônio cultural e a sua sociodiversidade como dever moral e intelectual da humanidade.

Pacheco de Oliveira entende que as condições materiais de existência dos povos indígenas se tornarão cada vez mais difíceis posto que a pressão sobre suas terras, bem como aquela exercida pelos interesses que buscam obter acesso a seus recursos naturais, se tornarão maiores, não menores, para considerar apenas uma das dimensões do problema.

Nesse contexto tem-se ainda que a necessidade de projetos que trate das demandas indígenas e comunidades tradicionais, e a necessidade de reparação histórica para essas comunidades que são guardiões do meio ambiente. Destacando-se que o auxílio aos povos tradicionais e povos originários consiste em auxílio a própria natureza.

Em particular, como muitos antropólogos já concluíram (embora por outros motivos), a distinção clássica entre Natureza e Cultura não pode ser utilizada para descrever dimensões ou domínios internos a cosmologias não-ocidentais sem passar antes por uma crítica etnológica rigorosa (CASTRO, 2024).

Essa inversão, pode ser considerada muito simétrica para ser mais que especulativa, deve-se desdobrar em uma interpretação das noções cosmológicas ameríndias capaz de determinar as condições de constituição dos contextos que se poderiam chamar 'natureza' e 'cultura'. Recombinar, portanto, para em seguida dessubstancializar, pois as categorias de Natureza e Cultura, no pensamento ameríndio, não só não subsumem os mesmos conteúdos, como não possuem o mesmo estatuto de seus análogos ocidentais; elas não

assinalam regiões do ser, mas antes configurações relacionais, perspectivas móveis, em seus pontos de vista (CASTRO, 2024).

Como está claro, a distinção natureza/cultura deve ser criticada, mas não para concluir que tal coisa não existe. A florescente indústria da crítica ao caráter ocidentalizante de todo dualismo tem advogado o abandono de nossa herança intelectual dicotômica; o problema é bem real, mas as contrapropostas etnologicamente motivadas têm-se resumido, até agora, a desideratos pós-binários antes verbais que propriamente conceituais. Prefiro, enquanto espero, perspectivizar nossos contrastes, contrastando-os com as distinções efetivamente operantes nas cosmologias ameríndias (CASTRO, 2024).

Esse investigação refere-se literalmente a perceptos, e não analogicamente a conceitos, ainda que, em alguns casos, a ênfase seja mais no aspecto categorial que sensorial do fenômeno; de qualquer modo, os xamãs, mestres do esquematismo cósmico dedicados a comunicar e administrar as perspectivas cruzadas, estão sempre aí para tornar sensíveis os conceitos ou inteligíveis as intuições.

Vale salientar que os empreendimentos edificados em desrespeito aos territórios titularizados por comunidades tradicionais é ilegítimo e se traduz em procedimento que impacta no cenário das mudanças climáticas. Há necessidade desse diálogo com as comunidades que consideram os desafios da adaptação climática. É importante questionar sobre quem seriam os vulneráveis nos processos de mudanças climáticas.

É preciso considerar a parceria com as boas práticas ambientais desenvolvidas pelos povos indígenas como estratégia de enfrentamento perante as mudanças climáticas, e ainda considerar como necessária a descentralização da política climática, e implementar um sistema de gestão de adaptação climática sobrepondo-se ao sistema federalista puro e simples.

Nessa seara destaca-se a necessidade de aumentar os esforços em gerar investimento e capacitação tendo como sujeitos ativos do melhor modelo de proteção climática as comunidades indígenas. Ademais, os processos de migração interna que ainda atualmente alimentam o inconsciente coletivo retirando populações de localidades rurais para as grandes metrópoles Brasileiras precisam ser revistos.

CONCLUSÃO

O processo de titulação de territórios indígenas no Brasil tem representado para os povos originários um grande desafio, posto que as incongruências do procedimento demarcatório se manifestam em diferentes esferas gerando obstáculos no contexto administrativo, legal e político.

Nesse contexto é imperioso investigar se a ineficácia do processo de titulação de

terras indígenas repercute negativamente no território, gerando insegurança e impulsionando inúmeros conflitos internos e externos. Busca-se avaliar as inconsistências do instrumento de demarcação de terras indígenas no Brasil, para reavaliar o permanente estado de insegurança vivenciado pelos povos indígenas, impeditivo do exercício pleno de direitos por esses povos.

Do ponto de vista fundiário, para além do importante posicionamento do Estado brasileiro contra a tese do marco temporal, há que se considerar que, de acordo com Decreto nº 1.775/1996, de forma sucinta, o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas possui fases e prazos. Trata-se de procedimento que se inicia com os estudos de identificação, com a elaboração de Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação; a aprovação do relatório pela Funai, com sua publicação em 15 dias.

Na sequência se instaura o contraditório, com prazo de 90 dias após a publicação do relatório pela Funai para apresentação de contestações e ulterior encaminhamento do processo administrativo de demarcação pela Funai ao Ministério da Justiça, em até 60 dias após o julgamento das contestações pela Funai, para assinatura e publicação da Portaria Declaratória de Limites da terra indígena pelo Ministro da Justiça.

Posteriormente abre-se espaço para a consequente expedição da Portaria Declaratória de Limites pelo Ministério da Justiça, determinando a sua demarcação, em até 30 dias após o recebimento do procedimento da Funai; seguindo-se a homologação da demarcação mediante publicação de decreto da Presidência da República e o registro da terra indígena, cuja propriedade é da União, no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca onde está localizada a terra indígena, em até 30 dias após a homologação.

Muito embora haja previsão legal do procedimento demarcatório de forma interinstitucional obedecendo o pacto federativo e o sistema de competências legais, a realidade de trabalho busca tratar dos processos de titulação de territórios a partir de uma análise dos instrumentos demarcatórios em terras indígenas.

Os complexos quadros vivenciados em territórios indígenas no Brasil envolvem demandas diversas que se manifestam por meio ausência de políticas públicas, infraestrutura sanitária, modos de produção autossustentáveis, dentre outros, contudo, a titulação de terras, que desencadeia a violência contra a ocupação e posse representa uma das causas mais frequentes de invisibilização e destruição do modo de vida indígena.

O Etnodesenvolvimento, retrata a possibilidade encontrada por profissionais de diferentes áreas de conhecimentos e povos e comunidades tradicionais para responder a uma demanda histórica e ainda urgente, em acordo às necessidades desses sujeitos e seus coletivos de pertença por autonomia para o exercício do direito de serem livres, com acesso a direitos de cidadania e gestão territorial voltados para o fortalecimento e a valorização de suas formas de organização e representação política para o fortalecimento

das suas comunidades.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. **Terra de Quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2. ed. Manaus: PGSCA- UFAM, 2008, 192p

BRASIL. FUNAI. Demarcação de Terras Indígenas – **Atualização e Conferência da Listagem Geral de Terras Indígenas**. <https://www.gov.br/funai/pt-br>. Acesso em: 22/08/2024.

CASTRO, Edna. Território. Biodiversidade e Saberes de Populações Tradicionais. In DIEGUES, Antônio Carlos (Org) **Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**. São Paulo: Editora Hucitec. 2000, 290p

CASTRO, Eduardo Viveiros de. **Perspectivismo e multinaturalismo na América indígena**. Disponível em :<https://grupodeestudosdeleuze.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/10/82791467-eduardo-viveiros-de-castro-perspectivismo-e-multinaturalismo-na-america-indigena.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023

CONDORCET, Marquis de. (1988). **Esquisse d'un tableau historiques des progress de l'esprit humain. Fragment sur l'Atlantide**. Paris: GG-Flammarion. FIORI, José L. (2014). História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo. São Paulo: Boitempo.

FURTADO, Celso. (1983). **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril cultural.

JAGUARIBE, Hélio. (1969 [1962]). **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político**. Rio de Janeiro: Paz e Terra

LUCIANO, Gersem dos Santos. **O Índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje**. Brasília, DF: MEC: SECAD: LACED/Museu Nacional, 2006. (Coleção Educação Para Todos). Disponível em: <http://www.laced.mn.ufrj.br/trilhas/> Acesso em: 15 maio 2020.» <http://www.laced.mn.ufrj.br/trilhas/>

MOTA, Dalva Maria da. [et al]. As senhoras da mangaba. In **As senhoras da Mangaba**. Belém, PA: Embrapa Amazônia Oriental; Embrapa Tabuleiros Costeiros, 2011. 297p.

OLIVEIRA, Pacheco de. **Etnodesenvolvimento: nova/ velha utopia do indigenismo**. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/TODAATESEJUNTA-Ariel.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2024.

OST. Francois. **A natureza à margem da Lei: a ecologia à prova do direito**. Editora Piaget. 1995, 399p

PARENTE, Francilene de Aguiar. **Educação Superior em Etnodesenvolvimento, Movimentos Indígenas e Agência da Diferença Étnica em Altamira/PA**. *Revista Fórum Identidades*, Itabaiana, ano 8, v. 16, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://seer.ufs.br/>

index.php/forumidentidades/issue/view/387 Acesso em: 15 abr. 2023.

SCHUMPETER, Joseph A. (1997). **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Nova Cultura.

Schwartzman, S. (2004). **Etnodesenvolvimento e políticas públicas; Estado e povos indígenas; e Além da tutela: bases para uma nova política indigenista**. *Mana*, 10(1), 216–219. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-93132004000100014>. Acesso em: 15 abr. 2024

TURGOT, Anne-Robert-Jacques. (1997). **Formation et distribution des richesses**. Paris: Flammarion.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de Quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação**. Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes. 2006, 354p

TRANSIÇÃO ENERGÉTICA PARA QUEM?

Flávia Giordana Diniz Miranda¹

Rômulo Soares Barbosa²

Andréa Maria Narciso Rocha de Paula³

INTRODUÇÃO

A terceira década no século XXI encontra-se marcada por uma crise climática sem precedentes, impulsionada pelas intensas atividades antrópicas que sobrecarregam os sistemas naturais do planeta. Diante do aquecimento global acelerado e dos impactos devastadores das mudanças climáticas, a redução dos gases de efeito estufa (GEE) tornou-se uma questão urgente e central nos discursos e políticas globais de desenvolvimento sustentável. Nesse cenário, a transição energética emerge como uma estratégia vital para mitigar os efeitos adversos das alterações climáticas, promovendo a mudança da geração de energia embasada nos combustíveis fósseis para fontes energéticas de menor impacto ambiental.

No Brasil, um país dotado de vastos recursos naturais e amplo potencial para abrigar matrizes geradoras (Arndt, 2017), a transição energética tem se concretizado principalmente através do aumento significativo de investimentos em usinas eólicas e solares (CCEE, 2022). Essas fontes de energia são celebradas como “limpas”, pois, diferentemente dos combustíveis fósseis, não emitem gases poluentes durante a operação, alinhando-se, portanto, com os esforços globais de redução de emissões. Contudo, mesmo que inicialmente atraídos pelas vantagens apresentadas, faz-se também urgente e necessária a reflexão crítica sobre as dinâmicas sociais, econômicas e ambientais que moldam e são moldadas pelo processo da transição energética, que acontece de maneira célere e massiva em nossos territórios.

Os casos do quilombo do Cumbe e da comunidade tradicional de Caetanos de Cima, no Ceará, são utilizados para exemplificar as complexas interações e os conflitos que surgem quando projetos de desenvolvimento energético são implementados sem uma consideração adequada pelos direitos e pelo bem-estar das comunidades locais. Ressalta-se a importância de incorporar todos os atores sociais impactados no planejamento e na implementação de projetos de energia renovável, garantindo que essas iniciativas não apenas promovam a sustentabilidade ambiental, mas também fortaleçam a justiça social

1 Professor Doutor do Departamento de Ciências Sociais - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros, e Programa de Pós-graduação Associado em Sociedade, Ambiente e Território da UFMG-UNIMONTES, romulosoaresbarbosa@gmail.com;

2 Professora Doutora do Departamento de Ciências Sociais - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros, e colaboradora no Programa de Pós-graduação Associado em Sociedade, Ambiente e Território da UFMG-UNIMONTES, andrea.paula@unimontes.br .

3 Mestranda do Programa de Pós-graduação Associado em Sociedade, Ambiente e Território (PPGSAT) UFMG-UNIMONTES, flaviagiordana@ufmg.br;

e cultural. Em ambas experiências, ressalta-se a necessidade urgente de políticas públicas que verdadeiramente integrem as dimensões sociais, culturais e econômicas no contexto da implantação e gestão usinas, através das quais se dá a transição energética que se propõe limpa no nosso país.

O caso das usinas solares em Pirapora, no Norte de Minas Gerais, é usado para ilustrar a vastidão das áreas destinada à geração de energia solar, sem contudo questionar se os impactos no cerceamento da mancha urbana e quais os benefícios gerados para a população. Verifica-se a crescente proliferação de usinas solares na região do Norte de Minas Gerais (Barbosa, 2023) onde Pirapora-MG se destaca como um dos principais pólos geradores, além de ter sido pioneira no setor de energia solar na região e possuir tradição como polo industrial. A área estimada dedicada às Usinas Solares no município, com licença ambiental concedida entre 2020 e 2022, totaliza 11.000 hectares, com potencial gerador previsto de 2,27 GW (Barbosa, 2023).

Nesse sentido, este trabalho busca explorar as nuances da transição energética no contexto brasileiro, discutindo os impactos associados à geração de energias renováveis para os territórios, ressaltando a importância do envolvimento de diferentes atores sociais, advindos de realidades desiguais. Através dessa análise, pretende-se contribuir para um entendimento mais amplo das interações entre desenvolvimento econômico, sustentabilidade ambiental e equidade social, elementos fundamentais para uma transição energética verdadeiramente justa e inclusiva.

TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NO BRASIL

Entre as várias estratégias de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, a transição energética no Brasil se dá respectiva e predominantemente por meio da expansão de usinas geradoras de energia eólica e solar (IPCC, 2023). No caso da energia solar, sua exploração está concentrada principalmente em áreas com alta incidência de radiação solar, como as regiões Nordeste e Centro-Oeste. Estados como Bahia, Piauí, Ceará e Minas Gerais são especialmente adequados para o desenvolvimento de projetos solares, devido às suas condições climáticas favoráveis (Shimomaebara; Peyerl, 2020).

No entanto, a literatura acadêmica sobre a transição energética em países periféricos (Arndt, 2017; Marques et al., 2021; Svampa, 2022) indica que os mega projetos têm contribuído de forma limitada para o estímulo a iniciativas locais de energia limpa. Os investimentos direcionados à construção das usinas são, em grande parte, provenientes de agentes privados e estrangeiros, o que resulta em poucos incentivos para políticas climáticas e energéticas com envolvimento de atores locais. Isso tem gerado um impacto reduzido no planejamento e no desenvolvimento de competências tecnológicas no âmbito dos

territórios (Oliveira; Andrade. In: Arndt, 2017). Além da dependência de recursos financeiros internacionais, observa-se também a falta de fornecedores nacionais de materiais para os sistemas de energia solar, o que leva à necessidade de importação da maioria dos componentes de alta tecnologia utilizados em instalações de geração de energia renovável (Costa; Prates, 2005).

Soraya Tupinambá, membro do Instituto Terramar e membro da Rede Brasileira de Justiça Ambiental - RBJA (2024) levanta questionamentos sobre a condução da transição energética no Brasil, apontando para uma série de limitações e contradições que acompanham este processo. Tupinambá destaca quatro principais fatores que obscurecem uma compreensão mais ampla e justa da transição energética.

Primeiramente, ela critica a redução da transição energética à sua dimensão tecnológica, negligenciando os modelos de produção e consumo subjacentes, bem como os ciclos geoquímicos e outros limites planetários. Essa abordagem tecnocêntrica tende a focar exclusivamente na redução das emissões de CO₂, desconsiderando outras dimensões ambientais, sociais e econômicas que são igualmente fundamentais. Em segundo lugar, Tupinambá aponta para o controle exercido por grandes corporações sobre a transição energética, destacando que 10% das usinas eólicas no Brasil são de propriedade da Petrobras. Esta concentração de poder não só questiona a integridade da transição, mas também levanta preocupações sobre conflitos de interesse, especialmente quando a mesma empresa planeja explorar áreas sensíveis como a foz do rio Amazonas. O terceiro ponto levantado é o domínio da alta tecnologia pelo Norte Global, especificamente a indústria chinesa, que produz equipamentos a partir de carvão mineral. Esse aspecto evidencia uma ironia na transição energética, onde as tecnologias promovidas como “limpas” são produzidas por meio de processos altamente poluentes.

Por fim, ela discute os impactos ambientais frequentemente invisibilizados em nome da luta contra as mudanças climáticas. Tupinambá menciona que 90% dos aerogeradores instalados na região Norte do Brasil impactam desproporcionalmente grupos racializados e pessoas mais pobres, além de afetar biomas sensíveis como a Caatinga e o Cerrado. Este aspecto revela uma transferência de impactos para as populações mais vulneráveis, exacerbando desigualdades existentes e perpetuando a lógica extrativista.

A transição energética em voga no Brasil é projetada principalmente para atender às demandas do mercado europeu, o que suscita questões sobre os reais beneficiários deste processo (Tupinambá, 2024). O debate levantado pela ativista incita uma reflexão crítica sobre quem realmente se beneficia da transição energética e a que custo. Assim, nos atentamos para a necessidade de uma abordagem mais holística e justa da transição energética, que leve em conta não apenas as emissões de gases de efeito estufa, mas também as realidades socioeconômicas e ambientais das comunidades afetadas durante o processo.

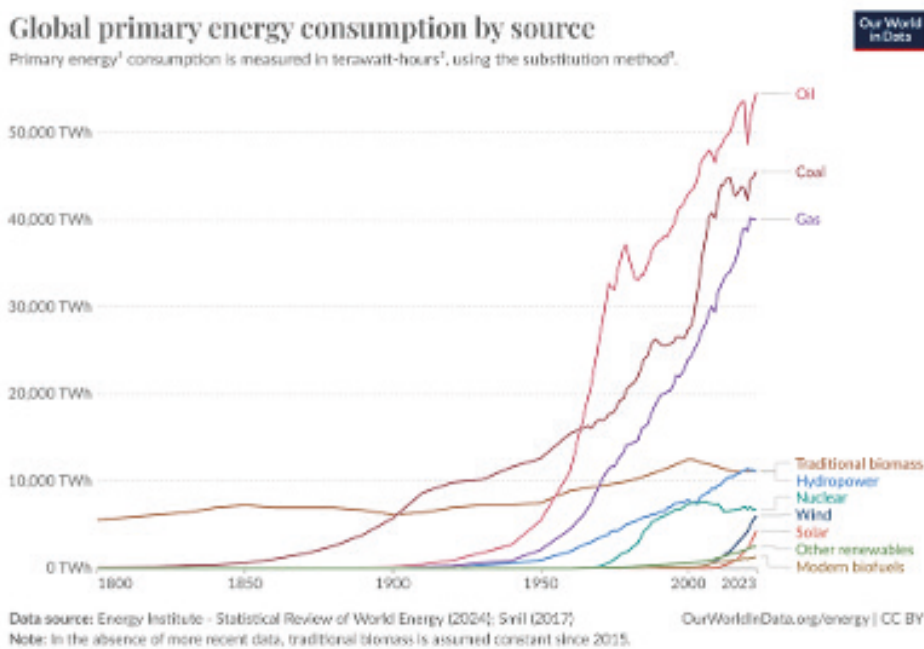
Isso requer um reexame dos princípios e práticas atuais, garantindo que a transição não apenas promova soluções tecnológicas, mas também fomente justiça social e ambiental.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E TRANSIÇÃO, OU ADIÇÃO DE NOVAS FONTES?

O reconhecimento de que a Terra possui limites planetários, conforme estabelecido pelo Centro de Resiliência de Estocolmo, é fundamental para a compreensão das crises ambientais contemporâneas. De acordo com Richardson et al. (2023), dos nove limites definidos, seis já foram ultrapassados, destacando-se as crises de clima e biodiversidade como as mais severas ameaças ao sistema de vida do planeta. Estes limites representam umbrais críticos, cuja ultrapassagem pode desencadear mudanças irreversíveis e desastrosas para os ecossistemas globais.

A escalada da crise climática demanda uma revisão urgente e profunda dos sistemas energéticos e alimentares que sustentam a civilização humana. No entanto, a pesquisa “Global Primary Energy Consumption by Source” realizada pelo Energy Institute em 2024, revela uma realidade preocupante: o mundo não está verdadeiramente empenhado em uma transição energética, mas sim na mera adição de novas fontes ao mix energético existente. Este fenômeno não é novo; historicamente, as sociedades tendem a adicionar novas fontes de energia sem abandonar as antigas, perpetuando um ciclo de crescimento insustentável ancorado nas premissas do sistema capitalista (Costa, 2024).

Figura 01 - Consumo global de energia primária por fonte



Fonte: Energy Institute, Statistical Review of World Energy, 2024

Apesar das energias renováveis receberem ampla publicidade positiva, elas ainda representam uma parcela menor na matriz energética global, conforme ilustrado pelo gráfico da **Figura 1**. O aumento contínuo na demanda por energia exacerba a dependência de recursos finitos, criando um ciclo vicioso de extração, consumo e descarte. Neste contexto, as energias renováveis são incorporadas não como soluções definitivas, mas como componentes adicionais que sustentam a dinâmica de acumulação e lucro dos grandes conglomerados responsáveis por sua implementação e gestão (Costa, 2024).

Esta abordagem revela uma contradição profunda dentro da estratégia de combate à crise climática: as soluções propostas, como as mega usinas solares e eólicas, acabam por replicar as mesmas lógicas capitalistas que contribuem para o problema. Svampa (2023) critica essa abordagem, classificando-a como uma das “falsas soluções” para a crise climática. A implementação dessas infraestruturas frequentemente resulta em danos socioambientais, especialmente para as comunidades mais vulneráveis e para os ecossistemas nos quais são instaladas.

Portanto, é imperativo reconsiderar as estratégias de transição energética para que elas não apenas substituam as fontes de energia, mas também transformem as estruturas socioeconômicas que perpetuam a degradação ambiental. A verdadeira transição

energética requer uma abordagem holística que integre justiça social e sustentabilidade ambiental, desafiando as práticas tradicionais de desenvolvimento e acumulação.

TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E NEOEXTRATIVISMO

O conceito de neoextrativismo, conforme elaborado por Gudynas (2019), oferece uma perspectiva crítica sobre os modelos de desenvolvimento adotados na América Latina nas últimas décadas, caracterizados pela intensificação da exploração de recursos naturais em larga escala e pela centralidade do Estado nesse processo. Essa análise é particularmente relevante quando examinamos o processo de transição energética e a exploração de energias renováveis no Brasil, um país que historicamente se baseou na abundância de seus recursos naturais para sustentar o crescimento econômico, sem priorizar a redução da desigualdade social neste processo.

A transição energética no Brasil, marcada pela busca por fontes de energia mais limpas e sustentáveis, como a energia solar, eólica e biomassa, parece, à primeira vista, romper com as práticas extrativistas tradicionais. No entanto, ao aplicar a lente crítica do neoextrativismo, percebemos que essa transição pode, em alguns aspectos, reproduzir dinâmicas semelhantes às do modelo extrativista convencional.

Primeiramente, é importante destacar que o Brasil possui um histórico consolidado de exploração de fontes renováveis de energia, como a energia hidrelétrica, que responde por uma parcela significativa da matriz energética nacional. No entanto, a construção de grandes hidrelétricas tem sido associada a impactos ambientais e sociais consideráveis, como o deslocamento de comunidades indígenas e tradicionais, e a destruição de ecossistemas aquáticos. Esse modelo de exploração intensiva, que privilegia a grande escala e a maximização dos retornos econômicos, reflete as características do neoextrativismo identificadas por Gudynas (2019).

No contexto atual, a expansão das energias renováveis, como a solar e a eólica, apresenta novos desafios. Embora essas fontes sejam geralmente vistas como menos danosas ao meio ambiente em comparação com os combustíveis fósseis, a instalação de parques solares e eólicos em larga escala pode envolver a ocupação de vastas áreas de terra, muitas vezes em regiões habitadas por populações vulneráveis. Esses projetos podem, assim, reproduzir as lógicas de apropriação territorial e marginalização social típicas do neoextrativismo, mesmo que o produto final — energia limpa — seja considerado ecologicamente benéfico.

Além disso, a participação ativa do Estado na promoção das energias renováveis, como se pode verificar na **Figura 2** como exemplo, acontece geralmente através de políticas públicas e incentivos fiscais, ecoando o papel central que Gudynas atribui ao Estado no modelo neoextrativista. Enquanto o Estado brasileiro busca atrair investimentos para o

setor de energias renováveis e expandir a infraestrutura energética, questões relacionadas à distribuição dos benefícios econômicos e à mitigação dos impactos socioambientais permanecem em debate. Nesse sentido, a transição energética pode estar contribuindo para a perpetuação de uma dependência estrutural do país em relação à exportação de commodities energéticas, agora em forma de energia renovável, sem necessariamente romper com os padrões de desenvolvimento extrativistas.

Figura 02 - Incentivo Governo Federal para usinas solares



Fonte: MARTELLO, A. G1 Economia, 29 de Março de 2023

Ao analisar o processo de transição energética no Brasil sob a ótica do neoextrativismo, identificam-se continuidades e rupturas em relação ao modelo extrativista tradicional. Se, por um lado, as energias renováveis oferecem uma oportunidade para diversificar a matriz energética e reduzir as emissões de carbono, por outro, a forma como essa transição é conduzida pode perpetuar dinâmicas de exploração intensiva de recursos naturais e de exclusão social. Para que a transição energética seja verdadeiramente transformadora, é necessário que ela seja acompanhada de uma reflexão crítica sobre as estruturas de poder e as práticas de desenvolvimento que sustentam o modelo neoextrativista, promovendo uma abordagem que privilegie a justiça socioambiental e a sustentabilidade a longo prazo.

Outro ponto importante da transição energética é o consequente aumento da pressão sobre a extração de minerais críticos (Lisboa, 2024). Os minerais críticos, como Lítio, Níquel, entre outros, são elementos utilizados na fabricação de painéis solares e torres eólicas, constituindo-se como indispensáveis no processo de transição energética empreendido pelo Brasil. Lisboa esclarece que, a concentração desses minerais considerados críticos em pontos específicos, gera uma “corrida” para sua extração em maior quantidade e em menor tempo possível. Tal situação abre margem para o questionamento, uma vez que pretende-se substituir as matrizes energéticas baseadas em combustíveis fósseis, por fontes

“limpas” como a energia solar e a eólica, atreladas a necessidade de aumento da mineração, extração e exportação de minérios estratégicos. Nesse sentido, questiona-se o papel da exportação massiva de recursos naturais, reproduzindo a lógica colonialista e extrativista, que nos mantém no papel de meros produtores de matéria prima, sem domínio técnico e acesso a tecnologia, dependendo das nações mais desenvolvidas, perpetuando a relação centro-periferia (Furtado, 2016) construída historicamente .

DANOS SOCIOAMBIENTAIS DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA: O CASO DAS COMUNIDADES CUMBE E CAETANOS DE CIMA, NO CEARÁ

A transição para fontes de energia consideradas “limpas” tem sido promovida globalmente como uma solução essencial para os desafios climáticos do século XXI. No entanto, o caso da comunidade quilombola do Cumbe em Aracati, Ceará, ilustra as complexas dinâmicas socioambientais e os conflitos territoriais que podem surgir a partir dessas intervenções. Cleomar Ribeiro, uma marisqueira local, relata as sequenciais invasões e alterações no uso do território que começaram na década de 1970 e se intensificaram ao longo dos anos, culminando com a implantação de um parque eólico em 2008.

Inicialmente, a comunidade enfrentou o impacto da instalação da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), que foi seguida pela expansão da carcinicultura na década de 1990. Esses empreendimentos não apenas restringiram o acesso da comunidade às áreas tradicionalmente utilizadas para lazer e subsistência, como também privatizaram espaços comuns, como as dunas e manguezais, essenciais para a sustentabilidade ambiental e cultural da região, levando à danos socioambientais para a comunidade quilombola do Cumbe que, longe de serem superados, aumentaram exponencialmente no decorrer do tempo.

Figura 03 - Usina eólica nas dunas do quilombo do Cumbe



Fonte: Arquivo Pessoal, visita técnica realizada em 02 de Abril de 2024

A construção do parque eólico sobre as dunas, que são os principais reservatórios de água doce da área, representou um grave ataque aos recursos naturais e à autonomia da comunidade. As consequências desse mega projeto foram profundas, forçando a comunidade a buscar novas formas de subsistência e reinventar suas estratégias de vida. Ribeiro expressa uma profunda conexão com o território, mesmo quando este se torna inacessível, destacando a memória e a identidade cultural como resistências contra a expropriação e o esquecimento. A comunidade de Cumbe, uma das primeiras a questionar a retórica de “energia limpa”, aponta para a ironia de tais projetos que, embora promovam

a sustentabilidade, geram poluição e deslocamentos, falhando em cumprir as promessas de benefícios econômicos e sociais para os povos tradicionais.

Figura 04 - Mangue degradado no quilombo do Cumbe



Fonte: Arquivo Pessoal, visita técnica realizada em 02 de Abril de 2024

Nego Bispo, outro membro da comunidade quilombola do Cumbe, critica o conceito de “desenvolvimento” como um eufemismo para a continuidade de práticas coloniais e capitalistas que priorizam o lucro em detrimento do bem-estar humano e ecológico. Ele advoga por um “envolvimento” mais genuíno e respeitoso, que reconheça e valorize as formas de vida locais ao invés de subjugá-las a interesses externos. Verificamos, portanto, como a A implantação de usinas de energia renovável em territórios tradicionais tem

gerado diversos debates acerca da adequação e do impacto desses projetos nas comunidades locais.

Outra análise crítica desse fenômeno pode ser ilustrada através das experiências relatadas por João do Cumbe, pesquisador e residente da comunidade quilombola afetada pela instalação de uma usina eólica operada pela CPFL. Segundo João (2024), embora a energia eólica seja promovida como uma alternativa sustentável, a forma como o projeto foi executado desconsidera profundamente o componente social e cultural da comunidade quilombola.

João destaca uma questão central: “A energia certa, sendo feita do jeito errado”. Ele expressa a preocupação de que, enquanto a empresa eólica avança, os aspectos fundamentais que definem a vida e a cultura de sua comunidade são ignorados. A empresa, segundo ele, falha em reconhecer os direitos básicos dos quilombolas, como o de ir e vir, e impõe prejuízos que não são compensados, resultando na perda de partes significativas do território tradicional. Este processo não apenas afeta negativamente a comunidade por meio da perda física de terra, mas também compromete a autonomia e a sustentabilidade da vida quilombola, visto que as atividades econômicas tradicionais não são beneficiadas pelas operações da usina.

Além disso, João relata que a comunidade foi obrigada a fazer concessões significativas em seu processo de regularização fundiária, uma condição para a luta pela preservação do que ainda resta de seu território. Esse sacrifício evidencia um dilema agudo enfrentado pelas comunidades tradicionais: a necessidade de negociar dentro de um sistema que frequentemente coloca os interesses industriais e comerciais acima dos direitos humanos e ambientais.

O caso do quilombo do Cumbe exemplifica como a implementação de usinas de energia renovável pode reproduzir padrões de desigualdade e exploração, questionando a própria definição de “limpeza” em energia limpa. Portanto, é fundamental reconsiderar as políticas e práticas de transição energética para garantir que elas não apenas protejam o meio ambiente, mas também promovam a justiça social e respeitem os direitos das comunidades tradicionais. A luta da Comunidade Quilombola do Cumbe ressalta a necessidade urgente de abordagens mais inclusivas e equitativas na gestão dos recursos naturais e no planejamento do desenvolvimento energético.

Em outra comunidade, no entanto com problemas similares, Valyres de Sousa, pescador artesanal e membro da Rede Cearense de Turismo Comunitário, proporciona um relato vívido sobre os desafios enfrentados pela comunidade de Caetanos de Cima, situada numa região do Ceará com alta concentração de usinas eólicas. Esta área, já prejudicada pelo turismo de massa e pela carcinicultura, enfrenta agora os efeitos da expansão da energia eólica. Sousa expressa a percepção de perda, ressaltando que as usinas eólicas privam

a comunidade de recursos naturais básicos: “As usinas eólicas estão tirando o pouco que nos tinha sobrado, o sol, o vento, o mar, essas coisas que a natureza nos deu.”

O impacto dessas usinas é significativo, especialmente considerando que algumas estão localizadas a apenas 2 km da costa, interferindo diretamente nos pontos tradicionais de pesca. Essa proximidade tem consequências diretas para a subsistência de quase 35 mil pescadores registrados ao longo dos 573 km da costa cearense, cada um responsável pelo sustento de famílias de 4 a 5 pessoas, segundo Sousa. Em um contexto onde o governo busca combater a fome, a perda de acesso a esses recursos marinhos coloca em risco a segurança alimentar dessas comunidades.

Sousa (2024) também critica a atuação das empresas envolvidas, acusando-as de comprometer o direito de ir e vir das comunidades, bem como seu acesso à terra. Essas intervenções não apenas afetam a mobilidade e a autonomia das comunidades, mas também impõem um risco à saúde, como sugere a frase: “Quem pensou em viver de vento, vai viver doente”, denotando a expectativa inicial de membros da comunidade em se promoverem economicamente a partir da geração de emprego e renda prometida pelas empresas, o que ao longo do tempo, foi se mostrando uma grande falácia. Já os danos sociais e ambientais ficam a cargo da comunidade, fragilizada, adoecida, ameaçada. Por sua vez, a dependência da comunidade da navegação à vela e da pesca diversificada evidencia a relação intrínseca entre os meios de vida tradicionais e a integridade do ambiente marinho.

Além disso, Sousa (2024) levanta preocupações sobre a implantação de energia eólica offshore, uma tecnologia ainda sem estudos suficientes que garantam sua eficácia e segurança em áreas de grande biodiversidade, como a costa brasileira (Tupinambá, 2024). Este aspecto sublinha a necessidade de uma avaliação ambiental rigorosa antes da implementação de tais projetos, para evitar impactos irreversíveis à biodiversidade local e às comunidades que dela dependem.

O caso da comunidade tradicional de Caetanos de Cima destaca a complexidade dos impactos socioambientais associados à implantação de infraestruturas de energia renovável em comunidades tradicionais. A narrativa de Sousa ressalta a importância de uma abordagem mais integrada e consciente no planejamento e implementação de projetos de energia renovável, que considere os direitos e as necessidades das comunidades locais, garantindo que a transição energética não reproduza desigualdades, mas contribua genuinamente para o desenvolvimento sustentável e inclusivo.

As histórias das comunidades de Caetanos de Cima e do Quilombo do Cumbe, ambas localizadas na costa brasileira cearense, revelam desafios similares enfrentados por comunidades tradicionais diante da implantação de usinas eólicas. Esses casos ilustram como projetos de energia renovável, apesar de serem promovidos como soluções sustentáveis, podem ter efeitos adversos significativos sobre as populações locais e seus

modos de vida.

Em Caetanos de Cima, como relatado por Valyres de Sousa, a instalação de usinas eólicas têm restringido o acesso da comunidade aos recursos naturais tradicionais como o sol, o vento e o mar, essenciais não apenas para a pesca, mas também para a navegação e a cultura local. A proximidade das turbinas eólicas à costa interfere diretamente nos pontos de pesca, afetando a subsistência de milhares de pescadores. Essa interferência gera não apenas uma crise econômica, mas também uma crise de identidade e sobrevivência cultural.

No Quilombo do Cumbe, a situação é paralelamente grave. A comunidade quilombola enfrentou a instalação de infraestruturas sem consideração pelas suas práticas culturais e territoriais. A implementação de usinas eólicas sobre as dunas, que são reservatórios vitais de água doce, exemplifica uma imposição de desenvolvimento que desconsidera a ecologia local e os direitos dos residentes. O desrespeito ao componente quilombola e à integridade territorial do Cumbe sublinha uma falha sistemática em reconhecer e valorizar as comunidades tradicionais no planejamento de projetos de energia.

Ambos os casos refletem um padrão preocupante onde a transição energética é realizada sem um envolvimento adequado das comunidades afetadas, resultando em violações de direitos humanos e destruição ambiental. A falta de consulta e compensação adequadas para essas comunidades não apenas contradiz a ética da sustentabilidade, mas também perpetua injustiças históricas associadas ao colonialismo e ao capitalismo, que continuam a marginalizar grupos vulneráveis.

A experiência das comunidades de Caetanos de Cima e do Quilombo do Cumbe ressalta a necessidade de abordagens mais inclusivas e justas na implementação de projetos de energia renovável. É fundamental que esses projetos sejam acompanhados de estudos de impacto ambiental e social completos, garantindo que os benefícios da energia “limpa” não sejam ofuscados pelos custos humanos e ecológicos. Além disso, é essencial que haja um diálogo contínuo com as comunidades locais para assegurar que seus direitos, tradições e sustentabilidade sejam respeitados e integrados no planejamento e na execução desses empreendimentos energéticos.

IMPACTOS NO TERRITÓRIO: USINAS SOLARES EM PIRAPORA/MG

Pirapora encontra-se localizada na microrregião que leva seu nome, inserida na mesorregião do Norte de Minas Gerais e na região intermediária de Montes Claros, que também exerce influência sobre ela. De acordo com o Censo de 2022, a cidade possui uma população de 55.606 habitantes, com uma densidade demográfica de 101,19 habitantes por quilômetro quadrado, em um território de 549,514 km².

O primeiro grande empreendimento solar em Pirapora foi o “Complexo Solar

Pirapora”, cuja construção teve início em 2016, com o início das operações em 2017. Este projeto foi desenvolvido por uma parceria entre várias empresas, incluindo multinacionais como a EDF (Electricité de France) e a Canadian Solar. Em 2018, o complexo foi adquirido pela Omega Energia Solar, que permanece como proprietária até o presente momento.

Figura 5 - Imagem aérea de Usina Solar em Pirapora-MG



Fonte: Acervo do NIISA-UNIMONTES, 2023

Observa-se a significativa expansão das usinas solares no Norte de Minas Gerais, com Pirapora-MG se destacando como um dos municípios pioneiros nesse processo. Estima-se que a área destinada às usinas solares, com licenças ambientais concedidas entre 2020 e 2022, totalize 11.000 hectares, com um potencial de geração previsto de 2,27 GW (Barbosa, 2023). Pesquisas estão sendo conduzidas (2024), mas ainda sem resultados palpáveis, a fim de investigar a proporção das áreas ocupadas pelas usinas solares em relação à área total do município e ao perímetro urbano; os efeitos sobre as terras agricultáveis e os territórios tradicionalmente ocupados; a proximidade das usinas em relação às áreas urbanizadas e o possível impacto do fenômeno da ilha de calor; as repercussões sobre o emprego local; os efeitos sobre a arrecadação de impostos para o município.

FIGURA 6 - Mega usinas solar circundando a cidade em Pirapora-MG



Fonte: Google Earth 02/05/2023 adaptado pelos autores

Observa-se na **Figura 6** a tendência de concentração das áreas destinadas às usinas solares nas proximidades da mancha urbana da cidade, especialmente em regiões adjacentes aos bairros periféricos. Essa localização estratégica se deve, em grande parte, ao aproveitamento das linhas de transmissão de energia elétrica já existentes, o que torna a implantação das usinas economicamente mais viável, apesar do custo mais elevado do arrendamento de terras em áreas próximas à zona urbana (Barbosa, 2023).

Estabelece-se, concomitantemente, uma relação entre a expansão das usinas solares no Norte de Minas Gerais e o aumento do desmatamento na região. Dados da plataforma MapBiomias Alerta revelam que, entre 2019 e 2023, um total de 380,9 hectares foi desmatado em Pirapora, dos quais 304,96 hectares foram desmatados apenas em 2022, para dar lugar a empreendimentos de energia renovável (MapBiomias, 2024).

Portanto, a expansão das usinas solares em Pirapora, embora impulsionada pela busca por alternativas energéticas sustentáveis, levanta preocupações significativas quanto aos impactos ambientais e sociais. A concentração dessas usinas próximas à mancha urbana, apesar de sua viabilidade econômica, pode exacerbar problemas como a degradação ambiental e a pressão sobre as comunidades periféricas. O aumento do desmatamento associado à implantação desses empreendimentos evidencia a necessidade de um planejamento mais cuidadoso e sustentável, que considere não apenas os benefícios econômicos, mas também as consequências a longo prazo para o meio ambiente e para as populações

locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre a transição energética no Brasil revela-se complexa e multifacetada, levantando questões cruciais sobre quem realmente se beneficia desse processo e quais são os custos socioambientais envolvidos. A transição energética, muitas vezes apresentada como uma solução sustentável para as mudanças climáticas, precisa ser analisada sob uma perspectiva crítica que vá além da simples adoção de novas fontes de energia.

No contexto brasileiro, a expansão de energias renováveis, como a solar e a eólica, tem sido promovida como uma estratégia para reduzir as emissões de carbono e diversificar a matriz energética. No entanto, ao invés de representar uma ruptura com o modelo extrativista tradicional, essa transição tem mostrado características intrínsecas ao modelo de exploração neoextrativista, onde grandes empreendimentos ocupam vastas áreas de terra, muitas vezes em territórios de comunidades vulneráveis, sem que os benefícios sejam amplamente distribuídos, extraíndo grande volume de recursos naturais para exportação.

O caso das comunidades de Cumbe e Caetanos de Cima, no Ceará, exemplifica os danos socioambientais que podem acompanhar a instalação de grandes usinas de energia renovável. Essas comunidades enfrentam desafios como o deslocamento forçado, a perda de acesso a recursos naturais essenciais e a degradação ambiental, o que questiona a justiça social desse modelo de transição energética.

Em Pirapora, Minas Gerais, a implantação de usinas solares, embora contribuindo para a produção de energia limpa, tem gerado impactos significativos no território, incluindo a concentração de empreendimentos próximos à mancha urbana e o aumento do desmatamento na região. Esses efeitos indicam que, sem um planejamento cuidadoso e inclusivo, a transição energética pode reproduzir e até intensificar as desigualdades sociais e os danos ambientais já existentes.

Portanto, a transição energética no Brasil, se não for acompanhada de políticas que garantam a justiça social e ambiental, corre o risco de se tornar uma mera adição de novas fontes de energia, perpetuando o modelo de exploração intensiva de recursos naturais. É fundamental que essa transição seja conduzida de forma a beneficiar amplamente a sociedade, especialmente as comunidades diretamente afetadas, assegurando que os custos e benefícios sejam distribuídos de maneira equitativa e sustentável.

REFERÊNCIAS

ARNDT, C. et al. (EDS.). **The Political Economy of Clean Energy Transitions**. Oxford University Press, 2017.

BARBOSA, R. **Mapeamento das Usinas Solares no Norte de Minas Gerais**. Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia/Nordeste, 2023.

CCEE. Câmara de Comercialização de Energia Elétrica. **Balanco de Consumo e Geração 2022**. Publicado em 12/01/2023. Disponível em: <<https://x.gd/3AxEz>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

COSTA, A; TUPINAMBÁ, S; RIBEIRO, C; SOUSA, V. **Transição Energética, matrizes alternativas e racismo ambiental**. Transmitido ao vivo em 19 de Abril de 2024. YouTube: @inter.ecosoc. Disponível em: <https://youtube.com/watch?v=8PcWizHgZrE>. Acesso em: 20/08/2024.

COSTA, R. C. DA; PRATES, C. P. T. **O papel das fontes renováveis de energia no desenvolvimento do setor energético e barreiras à sua penetração no mercado**. Brasília: repositório BNDES, 2005.

FURTADO, C. **O subdesenvolvimento revisitado**. Economia e Sociedade, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 5–19, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643307>. Acesso em: 26 set. 2023.

ENERGY INSTITUTE. Statistical Review of World Energy. **Global primary energy consumption by source**. Our World in Data, 2024. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/global-energy-consumption-source>. Acesso em 20/08/2024.

GUDYNAS, E. **Direitos da natureza: ética biocêntrica e políticas ambientais**. São Paulo: Editora Elefante, 2019.

IPCC. **Climate Change 2023: Synthesis Report**. Geneva, Switzerland, 2023. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>. Acesso em: 10 fev. 2024

LISBOA, M. Transição energética demanda minerais e gera conflitos. Transmitido ao vivo em 19 de Agosto de 2024. YouTube: @jornalismoenovabrazil. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=UXeeEIKVZ3c&feature=youtu.be>. Acesso em: 20/08/2024.

MAPBIOMAS. **MapBiomass Alerta**. Disponível em: <<https://brasil.mapbiomas.org/>>. Acesso em 10/07/2024.

MARQUES, J; BARRETO, A; BARRERO, F. M.; MAIA, I. (Org.). **O cárcere dos ventos: destruição das serras pelos complexos eólicos**. Volume 3. Paulo Afonso, BA: SABEH, 2021.

MARTELLO, A. **Governo zera impostos federais sobre painéis solares até dezembro de 2026**. G1, 29/03/2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/03/29/governo-zera-impostos-federais-sobre-painéis-solares-ate-dezembro-de-2026.ghtml>>. Acesso em 24/10/2023.

MILANEZ, B; DA SILVA ARAÚJO, A. **Extrativismo “verde” e o canto da sereia da transição energética**. Le Monde Diplomatique Brasil, n. 198, 2024.

RICHARDSON, K. *et al.* **Earth beyond six of nine planetary boundaries.** *Sci. Adv.* 9, eadh2458 (2023). DOI:10.1126/sciadv.adh2458.

SHIMOMAEBARA, L. A; PEYERL, D. **Energia Solar no Brasil: histórico e planejamento energético.** Revista de Energias Renováveis, [S.l.], v. 15, n. 4, p. 205-220, 2020. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=exemplo123>. Acesso em: 10 fev. 2024.

SVAMPA, M; BERTINAT, P. (orgs). **La transición energética en la Argentina: Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones.** Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2022.

TERRAS DE USO COMUM E OS OBSTÁCULOS NO PROCEDIMENTO DE TITULAÇÃO: O CASO DO QUILOMBO DE QUINGOMA EM LAURO DE FREITAS, BAHIA

Laís Fonseca do Carmo¹

INTRODUÇÃO

Organizadas inicialmente para garantir o direito humano à liberdade assim como o direito ao reconhecimento de identidade, as comunidades remanescentes de Quilombos atualmente se encontram diante da luta pela vida, pelo alimento e por condições que permitam a continuidade e permanência em suas terras; que carregam valor imemorial. Observa-se de acordo com Rezende da Silva (2012) que a sobreposição de territórios implica, historicamente, em uma disputa de poder. Todavia, há uma organização das comunidades quilombolas em torno do direito aos territórios que ocupam que implica não apenas na demarcação das terras, mas sobretudo numa proteção ao seu modo de vida dentro do território.

No que tange ao aspecto jurídico, a Constituição Federal, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, reconhece aos remanescentes das comunidades quilombos que estejam ocupando suas terras a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir os títulos respectivos, ou seja, os títulos definitivos de posse e propriedade da terra (BRASIL, 1988). O Decreto Federal nº 4.887 de 2003, assim como o Decreto Estadual nº 11.850 de 2009 em seu art. 4º, também definem as comunidades remanescentes de quilombos:

Art. 4º Consideram-se Comunidades Remanescentes de Quilombos, para fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida, nos termos do Decreto Federal nº 4.887 de 20 de novembro de 2003. (BAHIA, 2009)

Nesse contexto, analisando a posição dos povos tradicionais quilombolas acerca das terras de uso comum e os procedimentos adotados para seu reconhecimento e preservação, será apresentado a partir de legislações federais e estaduais um panorama empírico desta ferramenta institucional e sua efetivação no território brasileiro. Para isso, será feita uma análise do que está sendo proposto aos moradores do Quilombo de Quingoma, na região de Lauro de Freitas, Bahia, em relação ao processo de reconhecimento de seu território. A escolha por prestar assessoria à comunidade quilombola Quingoma se justifica pela situação de intenso conflito fundiário que vivenciam em seu território tradicionalmente

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito “Novos Sujeitos, Novos Direitos” da Universidade Federal de Ouro Preto/MG. E-mail: lais.carmo@aluno.ufop.edu.br

ocupado. O que se pretende observar a partir dessa análise legislativa juntamente ao caso apresentado é se há o impedimento ou objeção à aplicação taxativa proposta pela legislação federal e estadual que protege e ampara essas comunidades em geral assim como suas terras.

Para isso, o artigo abordará os parâmetros do uso compartilhado da terra no Brasil pelas comunidades tradicionais quilombolas e seu processo de titulação. O objetivo é partilhar a formalidade instituída no modelo legal brasileiro acerca das terras de uso comum pelos povos remanescentes de quilombos, bem como pôr em evidência o descumprimento da legislação acerca do procedimento de titulação dessas terras, utilizando-se da metodologia de revisão bibliográfica e pesquisa documental. Verificou-se que no contexto exemplar analisado do Quilombo de Quingoma, a relação jurídica estabelecida é distinta a que se encontra no ordenamento que ampara esse grupo.

BREVE HISTÓRICO ACERCA DAS TERRAS DE USO COMUM NO BRASIL

Há no Brasil, historicamente, um processo de disputa de terras dentre as quais estão abarcadas as terras de uso comum. As terras privadas, voltadas para a produção de capital e mercadorias, diferem significativamente das terras de uso comum de comunidades tradicionais e essas diferenças resultam das distintas formas de uso e aquisição, refletindo-se também nas obrigações ambientais. Esse processo verifica-se a partir da intensa necessidade de demarcação e da definição de regras de uso do território, ou seja, do que é determinado como público e o que é distribuído como privado. É perceptível, no entanto, uma ampla concentração fundiária que reflete uma má distribuição dessas terras com base nas informações do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Inicialmente enquanto aparato jurídico para tais disputas e para delimitar as normativas sobre disposições agrárias foi postulada a Lei nº 4.504/64. Esta lei, mais conhecida como Estatuto da Terra, verificando essa necessidade, estabeleceu medidas importantes como a conceituação de terras devolutas e o instrumento da desapropriação por interesse social.

A imposição do regime que favorecia a adoção de faixas de terra pela coroa portuguesa, o instituto jurídico das sesmarias, fazia com que a terra se tornasse um instrumento de exploração econômica com objetivo de atender aos interesses do capital. Entretanto, devido ao contexto de povoamento e da dificuldade de tornar a terra economicamente viável, verificou-se o surgimento de áreas pouco povoadas ou pouco aproveitadas. Essas posteriormente vieram a tornar-se as terras devolutas e com o advento do Estatuto da Terra, passaram a caracterizar-se como terras públicas. Ou seja, não eram passíveis de registro como propriedades privadas, o que relativiza o absolutismo no direito de propriedade antes pautado como regulador.

Constata-se, tendo em vista o contexto sócio-histórico da época em que foi decretado, período de Ditadura Militar (1964-1985), que o Estatuto da Terra teve interessantes propostas no intuito de desenvolver a agricultura e ainda executar uma possível reforma agrária. Pode-se ver tais pautas expostas nos primeiros artigos da lei:

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social.

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei (BRASIL, 1964).

Todavia, o que também decorreu disso, devido à grande omissão sofrida perante a interpretação dada a estes artigos neste período de governo, refletiu em uma reforma agrária até os dias atuais pouco aplicada. Observa-se ainda que houve uma vontade expressa do legislador em desenvolver as terras não exploradas e dar uma função social ligada ao acesso e permanência daqueles que estão ligados a ela, utilizando, por exemplo, o cultivo para seu sustento. Diferente, no entanto, é o que se pode constatar das consequências dessa lei e o seu reflexo nos dias atuais, visto que, há no plano da regularização fundiária uma contínua implementação de medidas voltadas ao desenvolvimento em grandes proporções, porém, com foco no abastecimento e investimento empresarial do ramo alimentício, agrícola, agropecuário, energético, além de uma manutenção das elites latifundiárias.

Constata-se a partir da legislação que o Estatuto da Terra, por outro prisma, permitiu a aquisição de terras apenas por meio da compra, venda ou doação do próprio poder público, segundo art. 17. Entretanto, pelas próprias características de extensão do território brasileiro e também pela prevalência do modelo mono agroexportador, implementado pela colônia e perdurado nos moldes atuais, ocorreu a difusão do compartilhamento de terras em diversos pontos do país. Com isso, é fundamental perceber que apesar da emergência da produção e exploração de recursos no capitalismo globalizado como aponta Milton Santos (1994) e consequentemente a redução dos espaços naturais, alguns povos praticaram em contrapartida a preservação comum do espaço, sendo características primordiais, além da ligação ancestral e íntima com a terra, um uso comunitário e consciente dos recursos naturais presentes nela e ao redor dela. Essa prática se perpetuou e como reflexo de estudos e observações sobre essas áreas, percebeu-se o fenômeno da tradicionalidade. Segundo Ibraim Rocha:

Utilizamos as categorias povos e comunidade tradicionais, seguindo as definições previstas no Decreto Federal nº6040/2007, o qual define como Povos e Comunidades Tradicionais os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (art 3º, I) (BRASIL, 2007) (ROCHA, Ibraim; et al, 2015, p.93).

Como exemplo do que os autores acima citados chamam de multiplicidade de identidades coletivas, eles pontuam algumas seguintes coletividades: os caiçaras, ciganos, comunidades de fundo de pasto, quilombolas, geraizeiros e os povos indígenas. (ROCHA, Ibraim; et al, 2015)

Nesse contexto, segundo Nazareno José de Campos:

Essa forma de uso comum, encontrada entre grupos de negros, indígenas e de caboclos, manifesta uma vivência sociocultural que tem por base o direito costumeiro. Daí a constante luta que travam com os outros (principalmente os grupos fundamentados em relações sociais e de produção capitalistas), que tentam expropriá-los, por considerá-los não proprietários e que regem o seu pensamento sob a ótica do direito positivo, não reconhecendo o direito de uso comum (CAMPOS, 2011, p.215).

Infere-se que principalmente a partir do século XX esse uso vem sendo paulatinamente suprimido por diversos fatores que estão intimamente ligados à divisão desigual de terras como à apropriação por agentes externos, sem a ideal fiscalização que deveria acontecer. Esse processo pode culminar na redução do uso e usufruto da terra e dos recursos ali encontrados, assim como uma mudança interna de comportamento da comunidade perante esses desafios. O que não significa, no entanto, que outros membros externos à comunidade não possam utilizar da área compartilhada. Deve-se, todavia, respeitar as regras e normas estabelecidas pelo grupo, que muitas vezes tem origem nos costumes e tradições específicas daquela cultura enquanto micro-sociedade portadora de um saber, desfigurando qualquer situação de expropriação ou de especulação (CAMPOS, 2011).

TERRAS DE USO COMUM QUILOMBOLAS

Segundo Kabengele Munanga (2001), a palavra quilombo tem origem bantu dos grupos Lunda, Ovibundo, Mbundo, Kongo, imbagala e de outros povos trazidos como escravizados para o Brasil. Assim como narra João José Reis e Flávio dos Santos Gomes (1996) ocorreu durante o período colonial uma resistência das pessoas escravizadas ao sistema de exploração vigente. Segundo os autores:

A fuga que levava à formação de grupos de escravos fugidos, aos quais frequentemente se associavam outras personagens sociais, aconteceu nas Américas, onde vicejou a escravidão.

Tinha nomes diferentes: na América espanhola, palenques, cumbes etc.; na inglesa, maroons; na francesa grand marronage (para diferenciar da petit marronage, a fuga individual, em geral temporária). No Brasil esses grupos eram chamados principalmente quilombos e mocambos e seus membros, quilombolas, calhambolas ou mocambeiros (REIS; GOMES; 1996).

Essas pessoas, em fuga ou até mesmo já alforriadas se aquilombavam, produzindo no espaço certa autonomia que os permitia explorar a terra assim como geri-la da melhor forma. É preciso observar, no entanto, que após a abolição tardia da escravidão, há uma falta de políticas públicas de reparação histórica, levando ao aprofundamento do racismo como já discutido por Silvio de Almeida (2019). Este aprofundamento impacta principalmente o território que anteriormente era ocupado por pessoas negras resistentes e fugitivas ao domínio da época e que ainda hoje sofre os efeitos do colonialismo: os quilombolas e seus descendentes, tomando como base as várias formas apresentadas por Gomes e Reis (1996).

Referente à essa efetivação tardia de políticas públicas, convém elencar que o marco do reconhecimento do direito à propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes quilombolas foi a Constituição da República de 1988. Porém, como dito por Delaíde Silva Passos:

Mesmo com as melhorias trazidas pela Constituição de 1988 e com avanços latentes constituídos ao longo do tempo, apenas em 2003, durante o governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, que os direitos fundiários dos povos quilombolas foram efetivamente regulamentados, mediante o decreto 4.887 de 20 de novembro de 2003. Isso porque, enquanto o artigo 215 e 216 da Constituição da República trás dispositivos mais gerais em relação à regulamentação territorial das comunidades quilombolas, estando mais focada em proteger as suas culturas, o Decreto dispõe sobre o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dos solos ocupados por remanescentes quilombolas, cujas terras serão utilizadas para assegurar sua reprodução física, social, econômica e cultural. Segundo o decreto, os remanescentes de quilombolas seriam atestados de acordo com uma autodefinição da própria comunidade. Ainda que haja uma previsão legal de autodesignação, cabe à Fundação Cultural Palmares reconhecer a identidade da comunidade (BRASIL, 2003). É importante salientar que, uma vez que a definição do que é ser um quilombola não seja algo trivial, o processo de reconhecimento é bastante subjetivo, o que por sua vez tem deixado margem para questionamentos (BRASIL, 2003) (PASSOS, Delaíde; et al. 2018, p.59).

Apesar das tentativas de retrocesso, uma vez que foi protocolada no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.3239 (STF, 2004), que questionava o procedimento contido no Decreto Federal 4.887 (BRASIL, 2003), depreende-se que para além da Constituição, apenas em 2003 o país comprometeu-se verdadeiramente com a Política Federal de Regularização Fundiária em Comunidades Remanescentes Quilombolas. Esta política afirma o compromisso em regulamentar o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e, por fim, titulação das terras pertencentes às comunidades remanescentes dos quilombos.

Este é, portanto, outro marco importante destinado à apuração, via meios oficiais da União, de como se configurou o processo de resistência e continuidade no uso comum das terras que foram aproveitadas, desde o século XVI, como um espaço de preservação social e cultural dessa comunidade tradicional. Todavia, é necessário compreender como essa política federal vem sendo aplicada nos dias atuais. Dados colhidos no site da Comissão Pró-Índio de São Paulo, que desde 2004 monitora a implementação dessa política no Brasil, demonstram que até o ano de 2020 existem 134 títulos de domínio definitivo expedidos, enquanto 1.767 ainda aguardam resolução do processo.

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PARA TITULAÇÃO DE TERRAS QUILOMBOLAS

COMO DEVE SER:

A regularização fundiária diz respeito ao processo que garante o acesso à terra. Assim, ao final deste processo, a comunidade quilombola pode receber o título correspondente à propriedade da sua terra. Tal regularização ocorre através das seguintes etapas: 1) Identificação; 2) Reconhecimento; 3) Delimitação e demarcação; 4) Titulação. Essas etapas, que serão detalhadas a seguir, estão presentes no Decreto n. 4.887/2003 (BRASIL, 2003) e na Instrução Normativa n.57 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (BRASIL, 2009). Também são respaldadas pelo Decreto Estadual 15.671 (BAHIA, 2014) e pelo Estatuto da Igualdade Racial (BAHIA, 2014).

IDENTIFICAÇÃO

Quando uma comunidade quilombola decide buscar a titulação de suas terras, essa demanda precisa ser identificada pelo Estado. Ou seja, o Estado, aqui representado pela Fundação Cultural Palmares, precisa ser provocado pela comunidade: seja em forma de assembleia, seja pela autodefinição, desde que aprovada pela maioria dos moradores da área, conforme o art. 3º, incisos I e II do referido Decreto:

I - A comunidade que não possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata de reunião convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria de seus moradores, acompanhada de lista de presença devidamente assinada;
II - A comunidade que possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata da assembléia convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, acompanhada de lista de presença devidamente assinada (BRASIL, 2003).

A comunidade então, nesse primeiro momento, realiza uma coleta de narrativas

para relatar a trajetória comunitária do grupo. Há, nesse momento, a provocação para o reconhecimento desses sujeitos enquanto possuidores da terra que compartilham, sendo o conjunto de pessoas que carregam consigo os saberes ancestrais e as trocas de memórias profundas com este espaço.

RECONHECIMENTO

Identificada a demanda por titulação e observadas as provas facultativas como documentos de antepassados ou indícios de posse e propriedade, para o início do procedimento, a Fundação Cultural Palmares abre o processo de reconhecimento. Essa reconhecimento parte da emissão da certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades Quilombolas como pode-se observar nos §3º e §4º do art. 3º do Decreto:

§ 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.

§ 4º A autodefinição de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento (BRASIL, 2003).

DELIMITAÇÃO E DEMARCAÇÃO

Com finalidade de amparar juridicamente a comunidade quilombola, a Fundação Palmares continua envolvida no procedimento conforme o art 5º do Decreto 4.887 (BRASIL, 2003) até que seja concedida a titulação definitiva pelo INCRA, o qual, por força do art 3º do Decreto (BRASIL, 2003), detém competência federal para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos. Nesse contexto, o próprio Instituto inicia o processo de ofício ou por requerimento de qualquer interessado segundo o §3º do referido artigo. (BRASIL, 2003). Na segunda hipótese o pedido é encaminhado junto com a certidão de registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos até a Superintendência Regional do INCRA do Estado correspondente a área requisitada.

É importante lembrar que além da Fundação Palmares, o decreto pontua a participação e assistência da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial na regularização fundiária, segundo art. 4º, e para maior transparência, no art. 6º, assegura aos associados remanescentes ou ao representante acompanharem e participarem de todo o processo (BRASIL, 2003).

Feito o reconhecimento formal da comunidade, o INCRA deve ser então acionado para fazer um levantamento, caracterizando e delimitando a área reivindicada para

produção do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). Esse levantamento acontecerá a partir de uma equipe técnica multidisciplinar em conjunto com a comunidade, visando elaborar, de acordo com o art. 10 da Instrução Normativa n.57 (BRASIL, 2009) alguns documentos tais como: relatório antropológico, levantamento fundiário planta e memorial descritivo do perímetro da área reivindicada pelas comunidades remanescentes de quilombo e mapeamento e indicação dos imóveis lindeiros em seu entorno cadastramento das famílias remanescentes de comunidades de quilombos. Outros artigos também descrevem como se configura o detalhamento e a delimitação da área, sendo eles importantes para que a narrativa dos moradores da comunidade esteja de acordo com os documentos fabricados. Como pode-se observar a seguir:

Art. 9º A identificação dos limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos a que se refere o art. 4º, a ser feita a partir de indicações da própria comunidade, bem como a partir de estudos técnicos e científicos, inclusive relatórios antropológicos, consistirá na caracterização espacial, econômica, ambiental e sociocultural da terra ocupada pela comunidade, mediante Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID, com elaboração a cargo da Superintendência Regional do INCRA, que o remeterá, após concluído, ao Comitê de Decisão Regional, para decisão e encaminhamentos subsequentes (BRASIL, 2009).

TITULAÇÃO

Após a conclusão e aprovação do RTID pelo Comitê de Decisão Regional, ele deve ser publicado para possível manifestação ou contestação de outros órgãos governamentais ou particulares, conforme o art. 8º do Decreto (BRASIL, 2003). Concluída a fase processual e contando com o relatório em definitivo, previsto no art. 17 da Instrução (BRASIL, 2009), o Presidente do INCRA publica no Diário Oficial da União e do Estado uma portaria reconhecendo e declarando os limites do território quilombola, promovendo a regularização fundiária.

Nessa fase do processo administrativo, é analisado o domínio da terra. Se esta for de domínio da União, o título será procedido pelo próprio INCRA ou pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU). Se for de domínio dos estados ou municípios, de acordo com o art. 18 e 20 da Instrução Normativa n. 57 (BRASIL, 2009) e art 10 e 12 do Decreto n. 4.887 (BRASIL, 2003), a titulação será de competência do respectivo ente federativo.

Por outro lado, caso a área quilombola localize-se em domínio particular, ocorrerá a desapropriação por interesse social em caso de ocupação, juntamente com a possibilidade de pagamento de indenização. De acordo com os art. 13 do Decreto (BRASIL, 2003) e art. 21 da Instrução Normativa (BRASIL, 2009), nessa hipótese, o Presidente da República edita um decreto propondo a desapropriação enquanto o INCRA avalia a propriedade do particular em relação ao mercado para pagamento da indenização em dinheiro.

Após a adequação de todos esses aspectos, é emitido o título coletivo e pró-indiviso,

em nome da associação ou respectiva pessoa jurídica que representa o quilombo. Por fim, o título é registrado na comarca em que se localiza o terreno com as cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, visando maior segurança jurídica do grupo. O art. 24 da Instrução Normativa n. 57 (BRASIL, 2009) delibera:

Art. 24. O Presidente do INCRA realizará a titulação mediante a outorga de título coletivo e pró-indiviso à comunidade, em nome de sua associação legalmente constituída, sem nenhum ônus financeiro, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, devidamente registrada no Serviço Registral da Comarca de localização das áreas.

§ 1º Incidindo as terras reconhecidas e declaradas nas áreas previstas nos arts. 19 e 20, aos remanescentes de comunidades de quilombos fica facultada a solicitação da emissão de Título de Concessão de Direito Real de Uso Coletivo, quando couber e em caráter provisório, enquanto não se ultima a concessão do Título de Reconhecimento de Domínio, para que possam exercer direitos reais sobre a terra que ocupam.

§ 2º A emissão do Título de Concessão de Direito Real de Uso não desobriga a concessão do Título de Reconhecimento de Domínio.

CONSULTA PRÉVIA

A consulta prévia é o mecanismo legal que viabiliza à comunidade quilombola a manifestação em relação à projetos ou medidas administrativas que afetem seus territórios, tomadas no âmbito do Governo do Estado da Bahia e de seu território. Tal consulta é regulamentada pelo Decreto nº15.671 de 19 de novembro de 2014.

É importante salientar que o art. 20 do Decreto (BAHIA, 2014) elenca alguns princípios para melhor realização da consulta prévia. Entre eles estão presentes a boa-fé, o respeito à territorialidade, à diversidade cultural, linguística e étnica dos povos e comunidades tradicionais consultados (inciso I); além da busca de negociação e acordo entre órgãos públicos estaduais e os povos e comunidades tradicionais consultados (inciso VI).

Além disso, o Decreto 15.671 (BAHIA, 2014) aponta a constituição de uma comissão que será responsável pelo processo de consulta coordenada pela Secretaria de Promoção da Igualdade Racial e composta por representantes de diversos órgãos como: Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, Secretaria do Meio Ambiente (art 22 e 23). Dessa forma, nota-se que a consulta permite discussões entre representantes de instituições públicas e a comunidade eventualmente afetada para estabelecer as diretrizes de realização do projeto ou da medida que afete a comunidade em geral. Visando, com isso, a preservação do território e a possibilidade de acesso à orientação jurídica que assegure os direitos coletivos. Além disso, a Lei Estadual nº 13.182 de 06 de junho de 2014, conhecido como Estatuto da Igualdade Racial e de Combate à Intolerância Religiosa do Estado da Bahia, propõe em seu art. 72 do Capítulo do Acesso à Justiça:

Art. 72 - O Estado estimulará a Defensoria Pública e o Ministério Público, no âmbito das

suas competências institucionais, a prestarem orientação jurídica e promoverem a defesa de direitos individuais, difusos e coletivos da população negra, povos de terreiros de religiões afro-brasileiras e comunidades quilombolas (BAHIA, 2014).

Nesse contexto, é necessário avaliar como os dispositivos acima citados contidos na Instrução Normativa 57, no Decreto 4.887, assim como no Decreto Estadual 15.671 e o Estatuto da Igualdade Racial vêm sendo utilizados e aplicados e se realmente asseguram e possibilitam o acesso à informação, ao direito à terra e a justiça de forma implícita, como pontuado em todas estas legislações.

COMO ESTÁ ACONTECENDO

A partir dos estudos acima apresentados, dos índices oficiais a partir de análises jurisprudenciais e das denúncias apresentadas pelas Comunidades Tradicionais que os processos de titulação das terras dessas comunidades são comumente afetados por incongruências e ilegalidades, promovidos principalmente por agentes privados e com a complacência paralela do poder público. Ainda, é possível observar que algumas ações e decisões que permeiam o procedimento compactuam com padrões de funcionamento das instituições que refletem a ordem social e privilegiam determinados grupos raciais. Compactuando, portanto, com o racismo estrutural, que entendemos a partir de Silvio Almeida (2019, p.47). Nesse contexto, visando compreender se os aspectos jurídicos do procedimento de titulação das terras de uso comum estão sendo preservados garantindo a permanência desses povos em seu espaço, analisa-se o panorama atual do Quilombo de Quingoma, situado na região metropolitana de Salvador, no município de Lauro de Freitas, Bahia. Certificada enquanto comunidade remanescente de quilombo pela Fundação Cultural Palmares em 2013, a comunidade busca a regularização fundiária do seu território junto ao INCRA desde 2015.

O histórico de opressão e perseguição enfrentado pelo Quilombo de Quingoma está fundamentado no racismo e nos interesses econômicos de acumulação. Esses mecanismos de segregação e manutenção de poder, juntamente com a concepção de desenvolvimento progressista, contrastam com a lógica quilombola, que valoriza a relação simbiótica com o território, a natureza e a coletividade. Por não estarem alinhadas aos princípios e valores de uma sociedade contemporânea em crise, as comunidades quilombolas são vistas como uma ameaça aos interesses de diversos agentes públicos e privados, tanto no contexto urbano quanto rural. No território do Quilombo de Quingoma, atuam numerosos e poderosos agentes públicos e privados, cujos interesses, objetivos e projetos entram em conflito com os desejos da comunidade que tradicionalmente o ocupa. Este conflito será analisado juridicamente em uma das ações movidas envolvendo a comunidade.

Conforme visto nos tópicos anteriores, após a autodefinição, a etapa posterior do procedimento de titulação de terras remanescentes quilombolas ocorre com a atuação do Estado em anuir esta demanda da comunidade. A partir de então, a terceira etapa que consiste na delimitação e demarcação de terras é um dos grandes desafios enfrentados por esta e tantas outras comunidades. Consoante comprova-se na Ação Civil Pública de nº15115-31.2016.4.01.3300 proposta pelo Ministério Público Federal em 2016, o início da elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) pelo INCRA, no caso do Quilombo Quingoma, só iniciou após 2 anos do reconhecimento formal dessa comunidade pela Fundação Palmares, o que traz uma insegurança jurídica para esta região e para a população que habita a terra (BRASIL, 2016).

O desafio que a comunidade enfrenta e denuncia, mesmo com o andamento do Relatório, diz respeito à invasão dos terrenos, que já ocorre com frequência. Tendo em vista que se trata de um local de grande especulação imobiliária, com grandes intervenções assim como presença de posseiros, há também o interesse de grandes construtoras como é o caso da Concessionária Bahia Norte S/A (CBN), chamada a manifestar-se na ação acima citada.

Em 2015 iniciaram as obras de construção da Via Metropolitana, empreendimento que cortou ao norte o território do quilombo e que integra as estratégias do Governo do Estado para a expansão urbana da Região Metropolitana de Salvador, alinhadas aos interesses da Prefeitura de Lauro de Freitas e do mercado imobiliário. A Via Metropolitana conecta duas rotas de intenso tráfego de passageiros e mercadorias, a Estrada do Coco e a CIA-Aeroporto e faz parte de uma rede integrada de projetos de expansão de infraestrutura urbana para a região de Lauro de Freitas, composta por obras como a conclusão da linha 2 do metrô, a ampliação do aeroporto e a construção de shoppings centers, atraindo novos investimentos privados e empreendimentos imobiliários.

É importante observar nos relatos da Ação Civil Nº 0015115-31.2016.4.01.3300 (BRASIL, 2016) o fato de que a Concessionária começou a realizar obras nas áreas de terras que recebeu do Estado da Bahia, mas que na verdade pertence aos quilombolas, através do Decreto n. 15.159, de 28 de maio de 2014 (BAHIA, 2014). E que, conforme o inquérito civil realizado pelo Ministério Público, precursor da ação:

[...] as obras da construção da Via Metropolitana Camaçari Lauro de Freitas continuam a pleno vapor, já tendo atingido o patamar de 44% (quarenta e quatro por cento) de execução, enquanto que o andamento do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação da Comunidade de Quingoma encontra-se estagnado, visto que o INCRA informou, por meio de ofício protocolado em 04.05.2016, que, a despeito do compromisso firmado com a Concessionária e o Estado em novembro de 2015, ainda não havia recebido nenhum produto conclusivo por parte da empresa contratada para composição do mencionado relatório (BRASIL, 2016).

Nesse cenário, ainda no ano de 2015 foi dado início à luta do Quilombo Quingoma pela regularização fundiária efetiva e a titulação dos territórios, pois um primeiro estudo antropológico havia identificado uma área de 1.225 hectares de terras dominadas pelos quilombolas, entretanto esse trabalho não foi concluído. Em contrapartida, o Governo do Estado da Bahia, com respaldo da Lei 20.217/2013 (BAHIA, 2013), que trata da regularização de terras públicas estaduais originalmente ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos, ofereceu em 2017 uma proposta sobre uma área poligonal de 325 hectares, e posteriormente de 284,76 hectares, sob a qual se dariam os estudos complementares para produção final do RTID (Relatório Técnico de Identificação e Delimitação). Ao observar o andamento do relatório e a constante narrativa dos remanescentes quilombolas, percebe-se uma insatisfação da comunidade, que não se afirma de acordo com essa redução. O fundamento visual dessa discordância pode ser observado na figura 01 e 02, abaixo. A figura 01 representa o mapa segundo a RMS e o Município de Lauro de Freitas e a figura 02 demonstra a área proposta pelo Governo do Estado.

Figura 01: Mapa do Quilombo de Quingoma

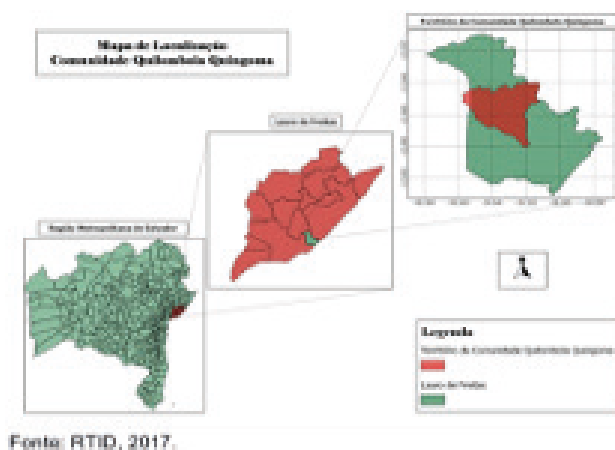
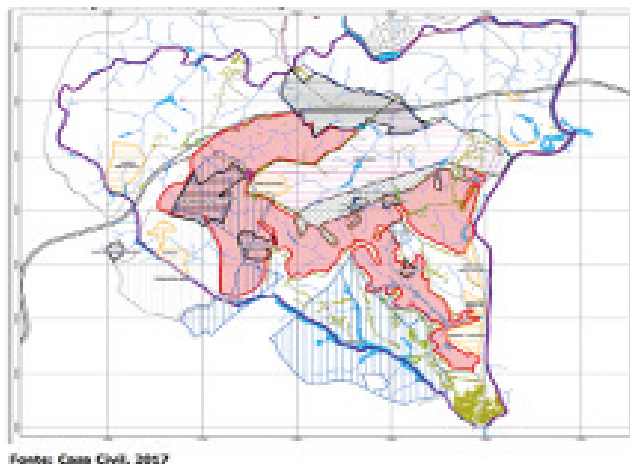


Figura 02: Mapa da Proposta de Território do Governo do Estado da Bahia (polígono com borda na cor vermelha e preenchimento na cor rosa).



O panorama demonstrado pelas imagens acima é bastante discrepante daquele que ampara os quilombolas. O Governo do Estado da Bahia, que demonstra grande interesse no território a partir da implementação de grandes obras públicas no mesmo, é o mesmo que propõe regularizar o Quilombo Quingoma pela legislação estadual em apenas 20% do território identificado no RTID. Com isso, é importante salientar que o desdobramento da ação culminou na revogação da decisão da Ação Civil Pública (BRASIL, 2016), “considerando especialmente o grande número de famílias e de proprietários de terras envolvidos que realmente dificulta enormemente a conclusão do procedimento”, como colocado pelo relator do Tribunal Regional Federal da Primeira Região.

O que se pode considerar a partir da análise da decisão é que a autodefinição descrita no art 3º do Decreto n. 4.887/2003 e a identificação dos limites das terras como é posto no art. 9º da Instrução Normativa 57 deveria ser feita pela própria comunidade, juntamente com os levantamentos técnicos, científicos e antropológicos. Porém, o que acontece na circunstância do caso narrado, é uma imposição do Governo do Estado da Bahia, que oferta de uma área para conclusão do Relatório Técnico de Identificação e Definição, o que é antagônico às normas legislativas.

É relevante destacar também que a consulta prévia livre e informada aos povos e comunidades tradicionais elencada pelo Decreto nº 15.671 de 19 de novembro de 2014 não se aplica objetivando à preservação do território e do modo de vida da população que nele vive, se analisarmos o caso narrado. Pois, na ocasião da cessão de parte das terras para a Concessionária Bahia-Norte pelo poder público, nem a Associação nem os próprios moradores do Quilombo de Quingoma foram consultados, violando princípios

importantes do decreto, como a boa fé e respeito à territorialidade. Claramente não houve uma busca de negociação entre a comunidade e os órgãos públicos, o que fere o inciso IV do art. 20 do referido Decreto. Igualmente, nota-se uma defasagem na defesa do direito desses povos e uma orientação jurídica eficaz, expressa no art. 72 do Estatuto da Igualdade Racial e de Combate à Intolerância Religiosa do Estado da Bahia, uma vez que os órgãos competentes se omitem quanto ao andamento da obra realizada inadequadamente, à imposição da área feita pelo Estado e os tantos outros ataques que intervêm na medição e delimitação do território. Essas e outras obras previstas, ou em andamento, no território quilombola do Quingoma violam as normas presentes nos Artigos 6º e 7º da Convenção nº 169 da OIT, que estabelecem o direito à consulta prévia livre e informada sempre que sejam previstas iniciativas do Poder Público capazes de produzir impactos sobre os povos e comunidades tradicionais; sendo que estes deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que tange seu processo de desenvolvimento.

A luta pela regularização fundiária do Quilombo de Quingoma, fundamental para preservar a integridade territorial da comunidade, ocorre em um contexto político e econômico adverso às pautas quilombolas e ambientais, caracterizado por uma desigualdade significativa na distribuição de poder entre os diversos atores envolvidos. A região passa por um processo acelerado de urbanização, impulsionado pela especulação imobiliária e por grandes projetos estaduais e municipais, posicionando-a como um novo eixo de expansão da Região Metropolitana de Salvador. Esse cenário intensifica os conflitos territoriais, tornando a área cada vez mais atraente para o mercado especulativo, o que agrava a vulnerabilidade da comunidade quilombola e perpetua o atual ciclo de expropriação.

A comunidade exibe indicadores socioambientais preocupantes, com carências expressivas em saneamento básico, saúde, infraestrutura urbana e acesso a equipamentos educacionais e de lazer. As práticas tradicionais quilombolas estão cada vez mais ameaçadas pela chegada de novos moradores e empreendimentos na região. Atividades como o extrativismo, a agricultura, a pesca, a caça, o lazer nos rios, a relação sagrada com a natureza e a medicina tradicional, todas identificadas no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) do quilombo, estão sendo progressivamente prejudicadas pela degradação ambiental decorrente do modelo de desenvolvimento dominante. Nesse contexto, torna-se urgente a defesa de estratégias que minimizem os impactos desse desenvolvimento e das infraestruturas que desconsideram ou excluem a comunidade quilombola. A regularização fundiária, aliada a políticas públicas que promovam modelos de desenvolvimento territorial sustentáveis e que respeitem a lógica e organização espacial étnica, é crucial para assegurar a permanência e o fortalecimento do Quilombo de Quingoma e de sua territorialidade.

Além das possíveis falhas já apontadas, os dados sobre a titulação de quilombos no

recorte dos últimos governos demonstram o interesse leviano por parte do Estado em fazer com que a garantia fundamental à moradia e existência desses povos seja cumprida com menos luta e impasses. O quilombo de Quingoma representa mais uma comunidade tradicional sendo invisibilizada pois a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ, 2019) “estima que só cerca de 5% das 3,2 mil comunidades quilombolas reconhecidas no Brasil são demarcadas”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no que foi apresentado acerca das terras de uso comum e sua ligação à tradicionalidade em relação à ocupação, é possível depreender que o Quilombo de Quingoma, a partir de sua Associação, se mostra correta em contestar a área imposta, oferecida pela Casa Civil do Governo do Estado da Bahia, pois ao cumprir a Constituição Federal em seu artigo 68, os dispositivos do Decreto nº 4.887/2003 e outros citados ao longo do artigo, o Governo do Estado assim como o INCRA, deveriam conter-se em apenas reconhecer a propriedade definitiva, sendo papel da própria comunidade dizer qual a área por eles reconhecida.

A configuração espacial do Quilombo Quingoma reflete não apenas os diversos processos históricos e as dinâmicas que o moldaram, mas também evidencia a intensidade dos conflitos que ocorrem no território. A lógica do desenvolvimento voltada para o acúmulo de capital torna a área quilombola atrativa, influenciando a ocupação por agentes com interesses e relações com a territorialidade distintos das comunidades tradicionais. Esses agentes provocam impactos socioambientais significativos, gerando inúmeras tensões com os quilombolas. Embora a comunidade busque reconhecimento legal, enfrenta manifestações de racismo institucional por parte das instituições públicas que deveriam proteger seu território.

O próprio Supremo Tribunal Federal em julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3239 determinou como constitucional o critério de autoatribuição fixado no decreto para identificar os remanescentes dos quilombos e a caracterização das terras a serem reconhecidas a essas comunidades. Sendo assim, o Estado tem apenas o dever de emitir o título, e não de realizar o procedimento de demarcação do território ou interferir diretamente na delimitação da área. Junto a outros órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública, o próprio governo poderia fornecer apoio para que o procedimento de titulação fosse feito com celeridade, comprometimento e dentro dos moldes legais. No entanto, a realidade observada pelo prisma do Quilombo de Quingoma atesta um descumprimento além da Magna Carta, dos decretos, instruções normativas e leis supracitadas, assim como deixa nítido um descaso já recorrente demonstrado nos

dados apresentados pela CONAQ.

O que se depreende, portanto, destas incongruências, é uma perpetuação do racismo estrutural, que ainda impede os povos e comunidades tradicionais de usufruírem da titulação e do uso comum de suas terras, e de acessar plenamente esse espaço e a representação dele nas memórias coletivas. As ações e posturas controversas adotadas pelo poder público, tanto nas esferas do Executivo quanto do Judiciário, no processo de regularização fundiária do Quilombo de Quingoma, bem como nas tensões resultantes de sua não conclusão, apontam para a necessidade de uma maior articulação comunicativa por parte da comunidade, tanto internamente quanto externamente. É crucial aumentar a visibilidade do caso, especialmente junto à opinião pública e à comunidade internacional, destacando a luta quilombola e denunciando irregularidades no processo por meio do uso estratégico de mídias, redes sociais e outros canais de comunicação. Isso é essencial para pressionar as autoridades competentes a cumprir as determinações legais, além de mobilizar novos apoiadores para a causa quilombola.

REFERÊNCIAS

AÇÃO CIVIL PÚBLICA nº15115-31.2016.4.01.3300. **Quilombolas: Incra tem 120 dias para emitir relatório sobre terras de Quingoma, na área da Via Expressa Contorno de Lauro de Freitas (BA)**. Brasil, 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/noticias-ba/quilombolas-incra-tem-120-dias-para-emitir-relatorio-sobre-terras-de-kingoma-na-area-da-via-expressa-contorno-de-lauro-de-freitas-ba>>. Acesso em 02/02/2024.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Artigo 68. Disponível em <Constituicao-Compilado>. Acessado em: 19/08/2024.

BRASIL. **Decreto Estadual nº 11.850 de Novembro 2009**. Artigo 4º. Disponível em <<http://www.seia.ba.gov.br/legislacao-ambiental/decretos/decreto-n-11850>>. Acessado em 02/08/2024.

BRASIL. 2003. **Decreto Federal Nº 4.887 de 20/11/2003**. Disponível em:<D4887>. Acesso em: 20/08/2020.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de Novembro de 1964**. Artigos 1º e 2º. Disponível em: <L4504>. Acessado em 02/08/2024.

CAMPOS, Nazareno José de. **Terras de Uso Comum No Brasil - abordagem histórico-socioespacial**. Cap 2, p. 215. Florianópolis: Ed. da USFC, 2011.

COMISSÃO PRÓ ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Observatório Terras Quilombolas**. 16/03/2020. Disponível em: <<https://cpisp.org.br>>. Acesso em: 20/07/2024.

CONAQ. Áreas quilombolas reconhecidas e demarcadas: “Só cerca de 5% das 3,2 mil comunidades quilombolas reconhecidas no Brasil são demarcadas.”. 21 de Dezembro de 2019. Disponível em: <<http://conaq.org.br/noticias/so-cerca-de-5-das-32-mil-comunidades-quilombolas-reconhecidas-no-brasil-sao-demarcadas/>> . Acesso em 08/08/2024.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, **Decreto Estadual nº15.671 de 19 de Novembro de 2014**. Disponível em: <Portal de Legislação do Estado da Bahia | Casa Civil> Acesso em: 20/07/2024.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. **Decreto Estadual n.15.159, de 28 de Maio de 2014**. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-15159-de-28-de-maio-de-2014>> . Acesso em: 20/07/2024.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. **Lei Estadual n. 20.217, de 11 de Outubro de 2013**. Disponível em: <<http://www.sepromi.ba.gov.br/arquivos/File/LeiDispoe.pdf>> . Acesso em: 20/07/2024.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. **Lei Estadual nº13.182 de 06 de Junho de 2014**. Estatuto da Igualdade Racial e de Combate à Intolerância Religiosa do Estado da Bahia. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/GT_Igualdade_Racial/Outros/Lei%2013.182%2006.06.14%20Bahia.pdf> . Acesso em 20/07/2024.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Instrução Normativa n. 57**. 20 de Outubro de 2009. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/portal>> . Acesso em:20/07/2024.

MUNANGA, Kabengele. Origem e histórico do quilombo na África. **Revista USP**, V.28, p. 56-63. São Paulo, 1996. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i28p56-63>> . Acessado em 19/07/2024.

PASSOS, Delaíde Silva; FELÍCIO, Adâmara Santos Gonçalves; SCARASSATTI, Daniella Farias; REYDON, Bastiaan Philip. “**Terra, Estado e Comunidades Remanescentes Quilombolas: As Heranças da Senzala no Século XXI**”, p. 59 -82. In: Propriedades em Transformação: Abordagens Multidisciplinares sobre a Propriedade no Brasil. São Paulo: Blucher, 2018.

REIS, João José. GOMES, Flávio dos Santos. **Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

REZENDE DA SILVA, SIMONE. **Quilombos no Brasil: A memória como forma de reinvenção da identidade e territorialidade negra**. In: XII Colóquio Internacional de Geocrítica, 2012, Bogotá. Anais do XII Colóquio Internacional de Geocrítica, 2012. página 3, 2012. Disponível em <<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/08-S-Rezende.pdf>> . Acessado em: 19/07/2024.

ROCHA, Ibrahim; TRECCANI, Girolamo D.; BENATTI, José; HABER, Lilian M.; CHAVES, Rogério A. Friza. **Manual de Direito Agrário Constitucional - Lições de Direito Agrário**. Editora Fórum LTDA. Cap. 3, p. 93 a 94. Belo Horizonte, 2015.

SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e meio**

técnico-científico-informacional. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3239.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2227157>> . Acesso em: 20/07/2024.

UN ENFOQUE DE GOBERNANZA POLICÉNTRICA PARA LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS PLÁSTICOS EN UN ÁREA MARINA Y COSTERA ESTRATÉGICA

Juan Antonio Zornoza¹

Juanita Marín²

Juan Manuel Girón³

INTRODUCCIÓN

El territorio del distrito de San Andrés de Tumaco está conformado por resguardos indígenas, consejos de comunidades negras, áreas naturales protegidas, propiedades privadas y la autoridad distrital. Entre ellos se destacan los resguardos Inda Guacaray, Inda Sabaleta, La Brava, Peña Alegría, Pulgandé Campoalegre y el Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera. Esta diversidad significa que además del plan distrital de desarrollo, con una vigencia de cuatro años (2024-2027), cada entidad territorial étnica, cuenta con sus planes de vida que se ejecutan de manera armoniosa con el del nivel distrital, y los planes nacionales y departamental de Nariño.

El objetivo de una política pública para la gestión de los residuos plásticos en una zona marina y costera que articule íntegramente los esfuerzos de las instituciones públicas, las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas, va a requerir en consecuencia de la coordinación y concurrencia de instrumentos de planificación en cada uno de los niveles de gobierno y la participación comunitaria.

El Plan nacional de desarrollo -PND 2022-2026-, en materia de gestión de residuos sólidos consagra la creación del programa Basura Cero, que se orienta a garantizar la participación de la población recicladora y busca la eliminación del enterramiento de residuos para implementar, en su reemplazo, parques tecnológicos y ambientales, e impulsar la economía circular.

El Plan de desarrollo de Nariño 2024-2027, formula un programa de gestión de residuos que busca “mejorar la gestión de los residuos sólidos en el departamento de Nariño, mediante la implementación de estrategias que promuevan la reducción en origen, la reutilización, el reciclaje y la disposición final adecuada de los residuos. Se desarrollarán acciones de sensibilización y educación ambiental dirigidas a la población en general, así como programas de capacitación y fortalecimiento de capacidades para recicladores informales y gestores de residuos. Además, se promoverá la implementación de infraestructuras adecuadas para el tratamiento y disposición final de los residuos, incluyendo la construcción de rellenos sanitarios y plantas de reciclaje. Este programa contribuirá a la

¹ Universidad Nacional de Colombia. jgiron@unal.edu.co

² Universidad Nacional de Colombia. jazornozab@unal.edu.co

³ Universidad Nacional de Colombia. juamarinma@unal.edu.co

reducción de la contaminación ambiental, la generación de empleo verde y la promoción de una cultura de consumo responsable y sostenible en Nariño.”

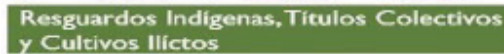
El Plan de desarrollo distrital 2024-2027 “Juntos por Tumaco” aprobado por el Concejo el 5 de junio de 2024, incorpora programas de salud, educación, deporte, cultura, vías terciarias e inclusión comunitaria.

PDT JUNTOS POR TUMACO 2024-2027.pdf

Programa	Subprograma	ID	Descripción (Resumen)	Código de Proyecto	Valoración (Pública)	Beneficiarios (Personas)	Meta (Cuantitativa)	Indicador de Seguimiento	Responsable
Plan de desarrollo integral de residuos sólidos	Gestión integral de residuos sólidos	01	Implementación y ejecución del plan de gestión integral de residuos sólidos en el distrito de Tumaco.	Urb. Nariño, C. 000001	Residual	Personas	1	Reducción de la contaminación ambiental	Secretaría de Planeación
		02	Implementación y ejecución del plan de gestión integral de residuos sólidos en el distrito de Tumaco.	Urb. Nariño, C. 000002	Residual	Personas	400	Reducción de la contaminación ambiental	Secretaría de Planeación
		03	Implementación y ejecución del plan de gestión integral de residuos sólidos en el distrito de Tumaco.	Urb. Nariño, C. 000003	Residual	Personas	1	Reducción de la contaminación ambiental	Secretaría de Planeación
		04	Implementación y ejecución del plan de gestión integral de residuos sólidos en el distrito de Tumaco.	Urb. Nariño, C. 000004	Residual	Personas	200	Reducción de la contaminación ambiental	Secretaría de Planeación
		05	Implementación y ejecución del plan de gestión integral de residuos sólidos en el distrito de Tumaco.	Urb. Nariño, C. 000005	Residual	Personas	1	Reducción de la contaminación ambiental	Secretaría de Planeación
		06	Implementación y ejecución del plan de gestión integral de residuos sólidos en el distrito de Tumaco.	Urb. Nariño, C. 000006	Residual	Personas	1	Reducción de la contaminación ambiental	Secretaría de Planeación
PLAN DE DESARROLLO JUNTOS POR TUMACO 2024 - 2027 Alcaldía de Tumaco, 2024									

Alcaldía de Tumaco, 2024

La aprobación del Plan Distrital de Desarrollo de Tumaco viabiliza la ejecución de 8 programas pertinentes en materia gestión integral de residuos. Entre los proyectos y programas contemplados, está el plan de gestión de manejo integral de residuos, la creación de una asociación de recicladores, la construcción de una planta de tratamiento de este material y un programa de limpieza de la ensenada, e implica una coordinación de la Secretaría de Planeación con otras dependencias del gobierno local y los actores involucrados. En este nivel el plan tiene que armonizarse y el presupuesto concurrir con los niveles superiores de gobierno y articularse con los planes étnicos: los resguardos indígenas y consejos comunitarios.



Bitácora y Territorio, 2017

Los actores involucrados en una política pública de gestión de residuos plásticos en la zona marino y costera de Tumaco son muy diversos; entre las organizaciones de la sociedad civil se destacan la Asociación de recicladoras Fénix, Fundación Tejido Social Nariñense E.S.P., Asociación de Emprendedores para la Protección del Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible -Asopamed-, la fundación E-conexión, la Asociación de Mujeres étnicas el Esfuerzo, la Asociación de Turismo comunitario el Bajito. Entre las empresas se destacan Asociación Promotora Ambiental Del Pacifico PROMAP, Ecomira SAS, Aguas de Tumaco, Eco-Lhemani Empresa procesadora de gas natural proveniente del agua de mar. Y entre las instituciones públicas, la alcaldía de Tumaco, la gobernación de Nariño y la corporación autónoma regional de Nariño CorpoNariño. En el territorio de Tumaco operan hoy alrededor de un centenar de instituciones de cooperación internacional. Se agregan las instituciones educativas del nivel superior, entre las cuales se destacan la

Universidad Nacional de Colombia y la Universidad de Nariño con sedes en Tumaco, el Sena, la ESAP con Cetap - Tumaco con sede en Pasto e Icesi con sede en Cali.

La Universidad Nacional de Colombia, ha venido desarrollando desde marzo de 2023, el proyecto: “Desarrollo de capacidades para la recuperación y aprovechamiento de residuos plásticos en comunidades marino-costeras del pacífico”. En este Marco, se han realizado 2 mesas de trabajo el 21 de septiembre de 2023 y el 21 de marzo de 2024 con los actores que han respondido a la convocatoria. El 10 de mayo de 2024 se realizó el Taller: Los retos de trabajar en red ¿Qué significa ser actores de política pública? Este fue el inicio del proceso de análisis de actores mediante la metodología análisis de redes sociales ARS, que responde a un enfoque de análisis de redes de políticas y de ecología de juegos.

El objetivo básico es contar con las herramientas necesarias para fortalecer la gestión conjunta de manejo de los residuos plásticos en las playas de Tumaco, entre la comunidad, las organizaciones de la sociedad civil, la alcaldía, la gobernación, la corporación autónoma regional, el sector privado y la academia.

Para ello es trascendental fortalecer el marco legal e institucional para el ejercicio de la gobernanza y gobernabilidad en la gestión adecuada de los residuos plásticos. Para ello se ha confirmado una mesa de trabajo orientada a articular los diferentes actores involucrados en el manejo de residuos plásticos en este territorio.

EL MÉTODO: ANÁLISIS DE REDES SOCIALES - ARS

Para el análisis de las redes sociales y de los actores involucrados en la gestión integral de residuos plásticos en el distrito de San Andrés de Tumaco, se utilizan tres dimensiones de análisis: confianza, interés e influencia. El marco de análisis y las dimensiones son aplicadas para identificar los actores más influyentes en la situación problemática y el tipo de relaciones entre ellos con el objetivo de caracterizar la situación actual del entorno.

El análisis de redes sociales, como metodología en las ciencias sociales, se basa en los conceptos de la teoría de redes y de la teoría de grafos para el estudio sistémico de las redes sociales. Es objetivo de este enfoque estudiar y cuantificar las relaciones entre los actores para representarlas como un todo, analizando variables de la naturaleza de relaciones tales como la amistad, la cooperación, el conflicto, los recursos, entre otras (Aguirre, J. L., 2011). A su vez, el mapeo de actores clave, es una herramienta de diagnóstico e indagación que permite no solo caracterizar a los actores y determinar su posicionamiento frente al tema de interés, sino reconocer las acciones que desarrollan, así como sus objetivos y perspectivas.

La influencia se define como la dimensión que permitirá determinar el poder o la capacidad que tiene cada uno de los actores de incidir en la problemática, de acuerdo a sus recursos técnicos, económicos, logísticos y de conocimiento. La dimensión de interés,

por su parte, será definida como la intención de actuar sobre la problemática (independientemente de las motivaciones en términos de beneficios) exteriorizada en acciones y relaciones concretas.

La confianza es una dimensión que, en general, se define como un conjunto de expectativas positivas sobre los demás y sus acciones (Luna, M. y Velasco J. L., 2005, p.129) que surge debido a la relación personal o normativa, a una relación estratégica basada en los recursos compartidos y/o a las expectativas que tiene un actor sobre otro basado en sus capacidades. Esta dimensión es importante en el análisis de la red social debido a que rastrea niveles de cooperación, niveles de afinidad, objetivos y sentires compartidos entre los actores.

Como se mencionó en la definición de confianza, hay tres subdimensiones en el concepto: la confianza normativa, la confianza estratégica y la confianza basada en capacidades. La primera refiere a que los actores confían en los demás porque comparten una serie de valores y normas (p.135); la segunda porque los actores saben que la cooperación en cuanto a recursos les traerá beneficios, por lo tanto, es rentable confiar en el otro (p.137); por último, la confianza basada en capacidades se refiere a la percepción del prestigio o la influencia del otro actor y las expectativas que esto genera en la relación (p. 132 y 137).

Finalmente, el concepto de centralidad identifica a los actores más relevantes de la red conforme las dimensiones mencionadas. La centralidad puede indicarse a través del grado nodal “que indica la posición estructural de un actor dentro de una red social” (Núñez, D. L., 2016, p. 197). También se puede indicar a través del grado de intermediación para identificar la posición de los nodos como puentes comunicantes.

En el marco de este proyecto, se ha llevado a cabo una mesa de trabajo con la participación de diversos actores, con los que se realizó su articulación para el fortalecimiento de sus capacidades, y se identificaron nuevos actores. La información recolectada en esta sesión conjunta es un insumo para clasificar a los actores en grupos de actores o “clusters”. Además, se agregaron actores que son competentes para actuar en el problema, según la legislación vigente en el marco de la gestión integral de residuos plásticos.

La realización de entrevistas semiestructuradas a los actores, con base en las dimensiones, criterios e indicadores planteados, pretende identificar sus objetivos, roles y demás información relevante para el análisis de la red. Los actores que no puedan ser entrevistados se caracterizan con base en la revisión bibliográfica de sus capacidades, competencias y relaciones. Seguidamente se lleva a cabo la clasificación y el análisis de la información recolectada, y finalmente, se construye un grafo cuyos nodos representan la capacidad y el interés de los actores y las aristas la relación existente y el grado de confianza. Esta red social se analiza a través de indicadores de intermediación y centralidad de actores para determinar la influencia de estos en la misma.

Las dimensiones a través de las cuales se realiza el estudio son: interés, influencia y confianza (subdividida en confianza estratégica, normativa y basada en capacidades). Las variables e indicadores de cada dimensión se disponen en la tabla 1.

Tabla 1. Indicadores y variables de las dimensiones de estudio.

Dimensión	Variables	Tipo de dato	Indicador
Influencia	Capacidad técnica de gestión de residuos plásticos de la entidad y/u organización	Cuantitativo	Toneladas de residuos plásticos al mes
	Procesos que realiza la entidad y/o organización para la Gestión Integral de Residuos Sólidos: recuperación, transporte, tratamiento (aprovechamiento y transformación) y disposición final	Cuantitativo	# de procesos que se realizan
	Diversificación de fuente de ingresos económicos	Cuantitativo	# de fuentes de ingreso
	Capacidad de gestión humana	Cuantitativo	# de personas vinculadas o asociadas
	Capacitación técnica y normativa	Cuantitativo	# de personas vinculadas o asociadas que han recibido capacitación
	Presencia territorial de la entidad y/o organización	Cuantitativo	# barrios donde tiene incidencia
Interés	Instancias en las que participa para la toma de decisiones, control y vigilancia	Cuantitativo	# de instancias en las que participa para la toma de decisiones, control y vigilancia
	Articulación con otros actores	Cuantitativo	# de actores con los que se articula o ha generado acuerdos

Dimensión	Variables	Tipo de dato	Indicador
Confianza normativa	Percepción de la afinidad con el actor	Cualitativo	Excelente Bien Regular Mal Muy Mal
	Compatibilidad de objetivos	Cualitativo	Alto Medio Bajo
Confianza estratégica	C o o p e r a c i ó n	Cuantitativo	#de proyectos conjuntos desarrollados
Confianza basada en capacidades	Percepción sobre la capacidad de gestión de residuos plásticos	Cualitativo	Muy alto Alto Medio Bajo Muy bajo
	Percepción sobre el nivel de conocimientos técnicos	Cualitativo	Muy alto Alto Medio Bajo Muy bajo
	Percepción sobre la influencia del actor	Cualitativo	Muy alto Alto Medio Bajo Muy bajo

Elaboración propia de los coautores

MARCO TEÓRICO

El enfoque de ecología de juegos facilita comprender cómo gobernar la complejidad institucional (Lubell, 2013), a través de un sistema de gobernanza efectivo que puede ser construido en el proceso de diseño e implementación de una política pública y requiere aunar esfuerzos público y privado. Primero, este enfoque analiza las interacciones entre instituciones públicas y organizaciones sociales, y considera la gobernanza como un sistema adaptativo complejo que enfrentan los actores para tomar decisiones estratégicas. El enfoque de redes reconoce que existe una interdependencia entre actores individuales con otros actores o instituciones que pueden influir en su comportamiento individual. Se trata de un camino para combinar las coaliciones promotoras (Sabatier, 1998) con la

acción colectiva (Ostrom, 1993)

Lubell et al. (2011) estudiaron la gestión del agua en la Bahía de San Francisco en California, mediante encuestas a las partes interesadas, entre otras acciones para identificar la variedad de diferentes actores que participan en más de 100 instituciones involucradas en la gestión del agua. El marco de ecología de juegos combinó el marco de las coaliciones promotoras que prueba el supuesto de que las creencias políticas vinculan a las coaliciones de actores con el marco de análisis y desarrollo institucional IAD (Henry, Lubell y McCoy, 2011), que prueba que el monitoreo incrementa la cooperación (Coleman, 2009).

La Gobernanza combina la cooperación, la distribución y el aprendizaje: Para resolver los problemas de acción colectiva, el marco de la ecología de juegos, plantea que los sistemas de gobernanza implican que la cooperación moldea el comportamiento para producir resultados más eficientes. Mientras las instituciones influyen en la cooperación porque la elección colectiva proporciona incentivos, como castigar el comportamiento no cooperativo o recompensar el cooperativo. La capacidad de resolver estos problemas de acción colectiva hace eficaz los sistemas de políticas. La cooperación y distribución conllevan al aprendizaje. La política presenta altos niveles de incertidumbre y existen múltiples soluciones posibles. Las raíces evolutivas de la cooperación son los “instintos tribales sociales” (Lubell, 2013). Los tomadores de decisiones son actores que emprenden las tareas de aprendizaje, cooperación y distribución, así que las instituciones no actúan por su propia voluntad. El marco de la ecología de juegos, adopta el modelo de “instintos tribales sociales” del individuo que combina la racionalidad limitada con la racionalidad evolutiva.

La realidad del conocimiento humano implica que los individuos son limitadamente racionales y dependen de diferentes atajos cognitivos de decisión para enfrentar a sus entornos inciertos y cambiantes. Toman decisiones con base en sus sistemas de creencias subjetivos (Aoki, 2007), lo que permite suponer que la visión racional de la toma de decisiones es un supuesto central del marco IAD, y el modelo de instintos tribales sociales agrega a la ecuación las raíces evolutivas del conocimiento, la importancia de las emociones, el “pensamiento rápido” instintivo, la cooperación, los prejuicios intragrupal y el aprendizaje social. Dado que los humanos tenemos cerebros de primate y las estrategias de procesamiento de información se afectan por emociones como la ira y el miedo, las actitudes basadas en afecto, como la confianza, resultan cruciales para la cooperación. El interés propio es importante pero la cooperación a gran escala genera una población multiforme compuesta por unos individuos altruistas, otros que cooperan condicionalmente y otros que persiguen su propio interés independiente del bienestar de los demás (Kurzban & Houser, 2005).

La perspectiva de cooperar es más optimista que un enfoque estricto de elección

racional. Sin embargo, el comportamiento cooperativo ocurre en límites “tribales” al interior del grupo, tal como lo hace el Marco de las coaliciones promotoras, cuando los actores políticos tienden a formar coaliciones de base ideológica que se enfrentan a sus oponentes (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). La dinámica de la identidad grupal, desafía al análisis de políticas, y las coaliciones se convierten en una fuente de poder político para negociar la distribución de recursos.

El aprendizaje social influye en la forma como los individuos toman decisiones en los diferentes juegos en los que participan y aprenden con el tiempo sobre diferentes formas de resolver problemas de acción colectiva. El marco de la ecología de juegos amplía la idea de gobernanza policéntrica, y ofrece una gama de hipótesis y conocimientos sobre los sistemas de gobernanza. No obstante, se trata de un enfoque sintético que integra a las mejores ideas de diferentes teorías políticas, ciencias sociales y sistemas. Por lo tanto, este marco tiene el potencial de convertirse en un marco de proceso político más amplio.

En el manejo integral de los residuos plásticos resulta fundamental considerar que las altas tasas de generación de estos suponen un problema público crítico frente a la gestión ambiental. En Colombia, según datos de la Cuenta ambiental y económica de flujos de materiales – residuos sólidos (DANE, 2022), se generaron 26,25 millones de toneladas de residuos sólidos en 2020, de los cuales se reciclaron y utilizaron nuevamente un 14,46% del total.

De acuerdo con lo anterior, son profundos los desafíos de la gestión integral de los residuos, por lo que se han creado diferentes instrumentos legales y de política para hacer frente a la problemática. No obstante, son las relaciones de influencia, interés y confianza, las que prevalecen y dan forma a la construcción conjunta de un sistema de gobernanza con actores públicos y privados, que resulte sostenible, autosuficiente y estable en el tiempo.

En particular, frente a la gestión de residuos plásticos existen instrumentos tales como el Decreto 596 de 2016, la Resolución 0754 de 2014, la Resolución 276 de 2016 y el CONPES 3874 de 2016. Estos documentos brindan pautas para la creación y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS-; introducen los conceptos de economía circular y de residuos como recursos; y se promueven la reutilización, el aprovechamiento y el tratamiento de los residuos sólidos.

El mapeo de actores y el análisis de redes sociales en torno a la gestión de residuos sólidos, cuenta con estudios que examinan los conflictos sobre el reconocimiento de la población de recicladores en el caso de la gestión de residuos sólidos en Bogotá (Núñez, D. L., 2016); otro estudio revisa los patrones de organización social en la gestión de residuos sólidos en el Distrito Federal-Estado de México (Núñez, J.F., 2016) y un tercero, evalúa, con base en el plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS), el manejo de los mismos en el municipio de Málaga, Santander. El primer caso analiza la conflictividad y

las alternativas para el reconocimiento de la población de recicladores dentro de la gestión de residuos sólidos en Bogotá. En este se identifican tres niveles de conflictividad en el proceso de inclusión de los recicladores que involucran a diversos actores con intereses divergentes. El mapeo se realiza a través de la categorización en principales, secundarios e indirectos según la relevancia de sus intereses dentro del problema y las apariciones que tuvieran en los documentos utilizados en la revisión bibliográfica. También se caracterizan las relaciones entre los actores para comprender las dinámicas y conflictos en la gestión de residuos sólidos en Bogotá.

El segundo caso analiza los patrones de organización presentes en el sistema de manejo de residuos sólidos urbanos en el Distrito Federal y el Estado de México. El autor considera al proceso de gestión de residuos como un espacio de confluencia de relaciones sociales, con la posibilidad de ser mapeadas y estudiadas con el enfoque del análisis de redes sociales. En el análisis se involucran municipios, empresas y sociedad civil, destacando la complejidad del sistema de gestión de residuos, con procesos de retroalimentación, organización e información que dinamizan e innovan, pero también atomizan, limitando la toma de decisiones frente a la magnitud de la situación. Este análisis utiliza el estudio de variables de centralidad como el grado nodal y el grado de intermediación.

El tercer caso, realiza un mapeo de actores, para definir su participación en el manejo de residuos sólidos en el Municipio de Málaga, Santander e identificar cuáles de ellos podrían ser aliados estratégicos, así como los que deben de tratarse con prudencia. Primero, caracteriza el tipo de actor, rol, cobertura y recursos (económicos, técnicos y/o logísticos). Luego, califican cuantitativamente (con un rango de 1 a 3) a los actores en las dimensiones de poder e interés, generando un promedio de la suma de las calificaciones parciales dividida entre el número de criterios. Para asignar la calificación de la dimensión de poder, usaron criterios como la legitimidad, los recursos, la representación y los símbolos; en la dimensión de interés, recurren a criterios como los beneficios y perjuicios, los vínculos políticos, la compatibilidad de objetivos y la correspondencia de coberturas territoriales. Lo anterior deriva en la construcción de un diagrama de Veen, que determina la posición de los actores frente al problema, y les clasifica en actores fuertes, influyentes, marginados o respetados.

Frente al análisis de redes sociales Ruschel, J.F., Xavier, S., y Abreu, T. (2024); Ordaz, A., González, C. A., y Muñoz, C. A. (2024); y Mejía, A. (2022), se refieren a las interacciones en el funcionamiento de un puerto, las redes de instituciones de Educación Superior en el ámbito de la innovación, y las transformaciones territoriales y ambientales a partir de la minería, respectivamente.

Ruschel, J.F., Xavier, S., y Abreu, T. (2024) utilizan un enfoque exploratorio de métodos mixtos en el cual se analizan las interacciones entre actores como autoridades

portuarias, conductores de camiones, empresas de agentes portuarios, vigilantes, empresas de importación/exportación y operadores de terminales. Se emplean métricas a nivel de nodo y a nivel de red, como el análisis de centralidad, para comprender la importancia, influencia y estructura de la red de operaciones portuarias.

Por su parte, Ordaz, A., González, C. A., y Muñoz, C. A. (2024), se centran en el análisis de redes en Instituciones de Educación Superior (IES) como un mecanismo para la formulación de políticas de innovación a nivel subnacional en México. Se utilizan dimensiones de análisis como la tipología de actores en la red (gobierno, instituciones educativas, sociedad civil organizada y empresas); la cohesión y fragmentación según la cantidad de convenios de colaboración establecidos entre los actores; y se analiza la intermediación a través de indicadores de centralidad para identificar la importancia y la influencia de los actores en la red.

Mejía, A. (2022), busca comprender la minería de caolín en La Unión, Antioquia y las transformaciones territoriales y ambientales que surgen alrededor de ella. Para lograrlo examina cómo los diferentes actores sociales e institucionales interactúan en torno a la extracción de caolín, considerando sus intereses, influencias y roles en la mitigación de impactos ambientales y la compensación por las afectaciones. Además, estudia las redes de actores sociales e institucionales que participan en el control, manejo y solución de las externalidades derivadas de la minería en el territorio. Se analiza cómo estas redes se configuran, se extienden o se contraen en función de factores como influencias, apoyo social, visión y empoderamiento de los actores. Se destaca la importancia de identificar y mapear estas redes para promover una gobernanza más efectiva y participativa en el contexto minero.

Pozo Solís (2007) propone las dimensiones “relaciones predominantes” y “jerarquización del poder”. La primera hace referencia a la medición del interés a través de la posición relacional predominante de cada actor respecto a la propuesta que se desee llevar a cabo, denominando a cada actor como “a favor”, “indiferente” o “en contra”; la segunda, clasifica a los actores en un nivel alto, medio o bajo de acuerdo con su capacidad de impedir o favorecer las actividades de la propuesta.

Helvetas Swiss Intercooperation (2014), en el marco del proyecto “Gestión de Recursos Naturales y Cambio Climático de la Cooperación Suiza en Bolivia”, propone realizar el mapeo de actores a través de la ponderación de las dimensiones poder e interés. Para analizar el poder se esbozan cuatro criterios: la legitimidad, los recursos, la capacidad de representación y los símbolos de poder. La legitimidad se refiere a la credibilidad de un actor frente a los demás con los que tiene una relación; los recursos a las capacidades materiales del actor en términos económicos, técnicos, logísticos y disponibilidad de información; la capacidad de representación a la medición positiva del rol de representación

del actor; y los símbolos de poder a los recursos de un actor que pueden generar conflicto o presión. A su vez, define cuatro variables para la medición del interés: la inclinación a participar en las iniciativas por los aspectos que le benefician o perjudican; los vínculos políticos que tiene; la alineación entre los objetivos del actor y los de la propuesta; y la relación entre la capacidad de presencia territorial que tiene el actor y la población a la que se busca llegar con la propuesta.

De esta manera, son utilizadas las dimensiones relacionadas al poder, la influencia, el interés y la conflictividad entre los actores en el mapeo de actores clave y el análisis de redes sociales. No obstante, no se encuentran estudios que integren las dimensiones propias de los actores y las relacionales que permitan analizar en conjunto la importancia de los actores en la red con base en sus características propias y con base en sus características relacionales.

CONSIDERACIONES FINALES

El proyecto está en la fase final de su desarrollo, y el trabajo de campo orientado a completar las entrevistas semi estructuradas y las mesas de trabajo que configuran los insumos básicos para el análisis de redes sociales, y el efectivo mapeo de actores de quienes intervienen en la gestión de residuos plásticos en el territorio de Tumaco, se encuentra en curso. Por esta razón, es preciso referirse en este apartado a los avances encontrados durante el proceso y a los hallazgos referidos a la conformación del sistema de gobernanza policéntrica del que trata esta investigación. Si bien es cierto qué tanto los planes del nivel nacional (República de Colombia) y regional (Departamento de Nariño), como local (Distrito de Tumaco) han previsto programas de gestión y manejo de residuos sólidos, a la fecha no se han desarrollado políticas públicas específicas en materia de los residuos plásticos en el área marina y costera de este territorio.

Actores estratégicos de la comunidad, tanto empresariales como sin ánimo de lucro, son hasta el momento, los más interesados en su regulación y manejo estratégico. En contraste, los actores institucionales del nivel regional y local, como la gobernación de Nariño, la alcaldía de Tumaco, y la autoridad ambiental Corporación autónoma regional de Nariño -CorpoNariño- han actuado mediante delegados en alguna sesión del proceso, pero no han expresado su voluntad efectiva de trabajar de la mano con las comunidades y el sector privado. Este asunto resulta aún más significativo, si se considera que en el territorio del distrito de Tumaco, confluyen numerosos actores institucionales del nivel nacional, tales como la armada nacional y otras fuerzas armadas dispuestas para el tráfico marítimo y el control del orden público, en una zona de Colombia de particular conflicto entre actores ilegales, dedicados al narcotráfico, el lavado de dinero, la exportación de drogas y

de capitales, relaciones fronterizas y el conflicto armado entre paramilitares e insurgentes.

Dado que los actores antedichos presionan a la comunidad y el sector privado en su quehacer cotidiano, también son actores relevantes en este proyecto, y por tanto, también forman parte de este análisis de actores mediante la metodología de análisis de redes sociales. Así mismo, se cuentan los actores de cooperación internacional, que en el territorio de Tumaco se acercan a un centenar, así como las comercializadoras de los productos derivados del plástico procesado localmente por organizaciones privadas y comunitarias, y que tienen asiento en las capitales, del departamento (Pasto), de la región pacífica (Cali), en el noroccidente (Medellín) y del país (Bogotá). La configuración de este sistema de gobernanza policéntrico, tiene entonces sentido, si se consideran los diversos niveles de gobierno involucrados, incluyendo los niveles bilateral y multilateral en los que se ubica la cooperación internacional y las agencias de refugiados.

La gobernanza policéntrica facilita la solución de los conflictos presentes entre el mercado y el Estado al arbitrar las relaciones sociales que enfrentan las personas en el sentido de Elinor Ostrom (Ostrom, 2014), cómo un marco teórico que permite abordar los bienes de uso común; como el medio ambiente y el clima. El policentrismo como un enfoque de gobernanza, coordina múltiples centros de toma de decisiones autónomas e involucra a una diversa gama de actores públicos y privados.

Un sistema de gobernanza policéntrica tal, podrá conferir a los diversos niveles de gobierno, y a las organizaciones comunitarias y privadas, la creación y ejecución de reglas de juego en un área concreta de políticas públicas. La gestión de residuos plásticos en el distrito de Tumaco, involucra además de políticas medioambientales y de acción climática, acciones en educación, salud pública, empleo, infraestructura y cultura ciudadana. El acuerdo de Escazú, acuerdo regional sobre el derecho a la información, la participación pública, y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, constituye un soporte normativo esencial, para la conformación eficaz de este sistema de gobernanza policéntrico, en el cual las comunidades ya han demostrado llevar la batuta.

Las zonas de influencia de las áreas núcleo del CMAR están expuestas a riesgos y amenazas como la contaminación que requiere de una gestión conjunta de acciones articuladas para ejercer control y vigilancia sobre los recursos naturales presentes en las áreas protegidas del Corredor Marino.

El Comité Técnico Nacional de CMAR en Colombia ha generado una matriz de riesgo nacional para establecer estrategias de prevención y mitigación del impacto de los residuos sobre las especies marinas y costeras, contar con un protocolo y herramientas compartidas en el área del Corredor Marino, e implementar las estrategias de reducción (prevención y mitigación) del riesgo entre otros.

En consecuencia, una política pública multinivel, ampliamente participativa, que

intervenga el problema público de gestión integral de los residuos plásticos en territorio del Distrito de San Andrés de Tumaco, como un nodo esencial en el Corredor Marino del Pacífico Este Tropical (CMAR), y que las interacciones entre las diversas comunidades, indígenas, afro-colombianas, mestizas, las organizaciones privadas e instituciones públicas que habitan el territorio mantengan su carácter y especificidad, el sistema de gobernanza construido se encargará de tener continuidad en sus acciones, sin que se requiera sucesivamente, promover instrumentos específicos de gestión.

Entre los resultados esperados del proyecto, se cuenta la consolidación y el funcionamiento de una organización de segundo nivel, encargada de coordinar con las autoridades multilaterales, nacional, departamental, distrital, étnicas, instituciones educativas, pesqueras, militares y ambientales, y las empresas industriales y comerciales, las comunidades, indígenas, afrocolombianas y mestizas, toda suerte de acciones orientadas a prevenir y mitigar la disposición final de residuos plásticos en las zonas costeras y marinas de Tumaco.



Fuente: cmarpacifico.org

REFERENCIAS

- Aguirre, J. L. (2011). *Introducción al Análisis de Redes Sociales*. Buenos Aires: Documentos de Trabajo, 82, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. ISSN: 1668- 5245.
- Aoki, M. 2007. "Endogenizing Institutions and Institutional Changes." *Journal of Institutional Economics*.
- Alcaldía Distrital de Tumaco. 2024. Plan de Desarrollo 2024-2027 "Juntos por Tumaco". Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de San Andrés de Tumaco.
- Bitácora & Territorio. Mayo de 2017. *Lectura Territorial de San Andrés de Tumaco "Desarrollo territorial en el post-conflicto colombiano"*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – RIMISP. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA, Bogotá
- Cairney, Paul. 2012. "Complexity Theory in Political Science and Public Policy." *Political Studies Review* 10
- Corredor Marino del Pacífico Este Tropical -CMAR- 2024. ¿Qué es el CMAR? <https://cmarpacifico.org/quienes-somos/que-es-el-cmar>
- Coleman, Eric A. 2009. "Institutional Factors Affecting Biophysical Outcomes in Forest Management." *Journal of Policy Analysis and Management* 28
- DANE. (2022). Cuenta ambiental y económica de flujos de materiales – residuos sólidos (CAEFM-RS). Boletín Técnico Cuenta Satélite Ambiental. 2019-2020 provisional. Bogotá D.C. 5 de agosto de 2022.
- Departamento Nacional de Planeación -DNP-. 2024. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida. Imprenta Nacional de Colombia
- Gobernación de Nariño. 2024. Plan Departamental de Desarrollo "Nariño Región País para el Mundo" 2024-2027. Pasto.
- Gutierrez, P. M. (2001). Mapas sociales: métodos y ejemplos prácticos. En el viejo topo (ed.), *Prácticas locales de creatividad social* (pp. 91–113). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=838433>
- Henry, Adam Douglas, Mark Lubell, and Michael McCoy. 2011. "Belief Systems and Social Capital as Drivers of Policy Network Structure: The Case of California Regional Planning." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21
- Klijn, Erik-Hans, J. Koppenjan, and K. Termeer. 1995. "Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks." *Public Administration* 73
- Kurzban, Robert, and Daniel Houser. 2005. "Experiments Investigating Cooperative Types in Humans: A Complement to Evolutionary Theory and Simulations." *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 102

Luna, M. y Velasco J. L. (2005). Confianza y desempeño en las redes sociales. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 67, núm. 1 (enero-marzo, 2005): 127-162. México, D. F. ISSN: 0188-2503/05/06705-04

Lubell, Mark. 2013. Governing Institutional Complexity: The Ecology of Games Framework. *The Policy Studies Journal*, Vol. 41, No. 3, 2013

Lubell, Mark N., Garry Robins, and Peng Wang. 2011. "Policy Coordination in an Ecology of Water Management Games." Paper presented at 2011 Political Networks Conference

Lubell, Mark, Adam Douglas Henry, and Mike McCoy. 2010. "Collaborative Institutions in an Ecology of Games." *American Journal of Political Science* 54 (2): 287-300.

Mejía, A. (2022). Transformaciones territoriales y ambientales a partir de la minería. *Análisis de Redes Sociales en La Unión (Antioquia)*, 2016-2022. Universidad de Antioquia. <https://hdl.handle.net/10495/30875>

Núñez, D. L. (2016). Conflictos y alternativas para el reconocimiento de la población de recicladores dentro de la gestión de residuos sólidos de Bogotá.

Núñez, J. F. (2014). Patrones de organización social en la gestión de residuos sólidos urbanos en el continuo regional Distrito Federal-Estado de México. *Región y Sociedad*, vol. XXVIII, núm. 65, enero-abril, 2016, pp. 187-233 El Colegio de Sonora Hermosillo, México.

Ordaz, A., González, C. A., y Muñoz, C. A. (2024). Análisis de redes en Instituciones de Educación Superior como mecanismo para la formulación de una política subnacional de innovación en México. *Redes. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*. Vol. 35, #1, (2024), 91-115. <https://doi.org/10.5565/rev/redes.986>

Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Ruschel, J.F., Xavier, S., y Abreu, T. (2024). Mapeando las interacciones rutinarias de las operaciones de puerto: Reflexiones desde el análisis de redes sociales. *REDES. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*. Vol. 35, #1, (2024), 26-40. <https://doi.org/10.5565/rev/redes.1029>

Sabatier, P. A., and Hank Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.

Scharpf, F. W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.

Publicação elaborada pela editora do
Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS)
Curitiba - Paraná - Brasil
www.direitosocioambiental.org

Revisão técnica e editoração
Amanda Ferraz da Silveira

Foto de capa
www.shutterstock.com
id: 1401024791

Os textos conferem com os originais, sob responsabilidade dos/as autores/as
Observado o padrão ortográfico, sistema de citações e referências originais

Formato 17x24cm
Garamond Premier Pro
Impressão descentralizada, sob demanda
Recomenda-se papel Pólen 90g/m² (miolo)