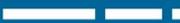


revista de 
ESTUDOS & PESQUISAS
sobre as **AMÉRICAS**



Volume 16, Nº 2, 2022



ISSN: 1984 - 1639

Equipe Editorial

Editor-chefe

Cristhian Teófilo da Silva, Departamento de Estudos Latino-Americanos - Universidade de Brasília, Brasil.
(2024-2026)

Comitê Editorial

Leonardo Cavalcanti, Departamento de Estudos Latino-Americanos - Universidade de Brasília, Brasil.

Everton Luís Pereira, Departamento de Saúde Coletiva - Universidade de Brasília, Brasil.

Conselho editorial

Ana Laura Rivoir Cabrera, Departamento de Sociología de la Universidad de la República, Uruguai.

Ana Maria Fernandes, Universidade de Brasília (in memorian).

Andy Higginbottom, Associate Professor Kingston University.

Benício Viero Schmidt, Universidade de Brasília.

Carlos Eduardo da Rosa Martins, Universidade Federal de Rio de Janeiro, Brasil.

César Germaná Cavero, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Peru.

Cristóbal Kay, Rotterdam Erasmus University, Haia, Holanda, Holanda.

Daniel H. Levine, Pontificia Universidad Católica del Perú, Peru.

Daniel Mato, Investigador Principal de CONICET, Argentina.

Danilo Enrico Martuscelli, Universidade Federal da Fronteira Sul, Erechim, Brasil.

Eduardo Devés Valdés, Universidad de Santiago de Chile, Chile.

Eugenio Enrique Espinosa Martinez, Professor titular da Universidad de La Habana, Cuba.

Evelina Dagnino, Universidade Estadual de Campinas, Brasil.

Gilberto Maringoni de Oliveira, Universidade Federal do ABC, Brasil.

Juan Agulló Fernández, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil.

Juan Pablo Pérez Sáinz, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Costa Rica.

Marcos Roitman Rosenmann, Universidad Complutense de Madrid, Espanha.

Mariano Feliz, Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Maristella Svampa, Universidad Nacional de la Plata, Argentina, Argentina.

Marie Laure Geoffroy, Institut des Hautes Etudes de L'Amérique Latine- Sorbonne Nouvelle/Paris 3, França.

Mirian Jimeno, Universidad Nacional de Colombia, Colômbia.

Nildo Domingos Ouriques, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.

Nora Garita Bonilla, Universidad de Costa Rica, Costa Rica.

Pablo Gentili, CLACSO, Argentina/ UFRJ, Brasil.

Patricio Valdivieso, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.

Ronald Inglehart, Universidade de Michigan, EUA.

Sònia E. Alvarez, University of Massachusetts, Estados Unidos da América do Norte.

Timothy Power, University of Oxford, Inglaterra.

Victor Armony, Université du Québec À Montréal, Canadá.

Wilson Fernandez, Universidad de la Republica, Uruguai.

Yamandú Acosta Roncagliolo, Universidad de la República, Uruguai.

Secretário Executivo

Paulo Roberto, Departamento de Estudos Latino-Americanos - Universidade de Brasília, Brasil.

Universidade de Brasília (UnB)

Reitora: Márcia Abrahão

Vice-reitor: Enrique Huelva

Instituto de Ciências Sociais (ICS)

Diretor: Wilson Trajano Filho

Vice-Diretor: Edson Silva de Farias

**Departamento de Estudos Latino-
Americanos - ELA**

Chefe: Elaine Moreira

Coordenação do Programa de Pós-
graduação: Moisés Villamil Balestro

**Revista de Estudos e Pesquisas sobre as
Américas – ELA/UnB**

Revisão, diagramação e capa:

Neblina Orrico - DRT 309/02

Foto da capa: Cristhian Teófilo da Silva

Copyright © 2015

É permitida a reprodução dos artigos desde
que seja mencionada a fonte.

A correspondência comercial deve ser enviada para Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas Campus Universitário Darcy Ribeiro – Multiuso II, 1º piso, Brasília – Distrito Federal – Asa Norte, CEP 70910-900 Brasília-DF – Brasil.

A Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas (ISSN 1984-1639) é uma publicação quadrimestral do Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília (UnB), indexada em bases de dados Nacionais e Internacionais, como o LATINDEX, DOAJ, REDIB, Sumários e periódicos CAPES.

Na classificação QUALIS da CAPES está situada como B1 nas áreas Interdisciplinar, Direito e Planejamento Urbano e Regional/Demografia.

A revista aceita trabalhos inéditos sob a forma de artigos, resenhas de livros ou entrevistas e abrange todas as áreas classificadas no CNPQ como Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas.

Os trabalhos deverão contemplar: (i) a discussão dos grandes temas e problemas que caracterizam o pensamento sobre as Américas; (ii) a ênfase nos estudos comparativos e interdisciplinares; e (iii) a consistência com as linhas de pesquisa do programa de pós-graduação do ELA.

A Revista publica trabalhos em português, espanhol e inglês. Poderão ser publicados trabalhos em outras línguas, a critério do Comitê Executivo.

Para saber mais, acesse o site: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam>

APRESENTAÇÃO

Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, UnB. Dossiê especial, da Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas na UnB: "Resistências ecoterritoriais de povos indígenas ao neoextrativismo contemporâneo no Brasil, Chile e Venezuela".

Desde 2021, o Laboratório de Estudos e Pesquisas Colaborativas com Povos Indígenas, Comunidades dos Quilombos e Povos e Comunidades Tradicionais (LAEPI), do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Estudos Comparados sobre as Américas (PPGECsA), conjuntamente ao Laboratório e Grupo de Estudos em Relações Interétnicas (LAGERI) e Instituto de Investigación en Derecho de la Universidad Autónoma de Chile (IID-UA), apoiados pelo CNPq no Brasil e ANID no Chile, têm trabalhado em uma muito produtiva aliança acadêmica.

Assim, nasceu o “Seminário Permanente Perspectivas antropológico-jurídicas sobre conflitos socioambientais na América Latina” na UnB (2022-2023) e o “Coloquio Internacional de Investigación: Impacto Ambiental e inversión en comunidades indígenas en América Latina” na UA, em Santiago (2022).

Também foi assim que nos propusemos a publicar os resultados das pesquisas ali apresentadas, o que se concretiza neste número temático da Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas na UnB com o tema: "Resistências ecoterritoriais de povos indígenas ao neoextrativismo contemporâneo no Brasil, Chile e Venezuela".

Os estudos envolvem o reconhecimento de aspectos estruturais comuns suscetíveis de comparação e a análise de políticas e processos de consulta e licenciamento com vistas ao aperfeiçoamento de políticas públicas nos países abordados (Brasil, Chile, Venezuela) e a região como um todo.

Escrevem nesse dossiê pesquisadoras e pesquisadores de diferentes universidades, em especial, do Brasil, Chile, Venezuela e da Itália (olhando ao Sul Global), ao redor de perspectivas críticas sobre os impactos de grandes projetos de desenvolvimento e de neoextrativismo sobre territórios de povos indígenas e tradicionais, junto a múltiplas formas de resistências destes povos e comunidades. Assim como, problematizar as políticas públicas, leis e normas infraconstitucionais que regem os processos de licenciamento ambiental.

Uma linha dos trabalhos desenvolveu um panorama dos sistemas de avaliação ambiental no Brasil e Chile, respectivamente. Depois, seguem outros que estudam criticamente diversos aspectos destes sistemas em sua aplicação aos povos indígenas e tradicionais.

Assim, Fernando Paiva Scardua, apresenta uma visão geral no licenciamento ambiental em terras indígenas no Brasil, problematiza as possibilidades de participação efetiva dos povos indígenas nestes processos e a necessidade de um acompanhamento por parte do Ministério Público Federal do Brasil, para garantir os direitos dos povos indígenas.

De modo mais específico, Meire Cristina Cabral de Araújo Silva e Juliana Sarti Roscoe, estudam criticamente o conceito da racionalidade compensatória do licenciamento ambiental e seus limites e possibilidades no reconhecimento identitário indígena.

Em paralelo, Juan Jorge Faundes Peñafiel e Patricia Perrone Campos Mello, apresentam uma revisão geral do sistema de avaliação ambiental chileno, focado na proteção cultural dos povos indígenas, à luz do direito internacional dos direitos humanos.

Por sua vez, Silvia Bagni, aborda os Direitos da Natureza nos constitucionalismos do *Global South*, desde a “teoría de los formantes jurídicos”, em uma busca teórica de abrangência pan-constitucional da mudança do paradigma das matrizes constitucionais e a natureza como sujeito de direitos.

Logo, nós temos uma série de trabalhos que apresentam diversas estratégias territoriais indígenas, autodeterminadas, de resistência ao extrativismo. Iran Neves Ordonio e Carla Ladeira Pimentel Águas, trabalham os modelos alternativos de gestão da terra e a interação com a natureza a partir da experiência do Povo Xukuru de Ororubá e sua “Agricultura dos Encantados”.

Francisco Javier Araos Leiva e Paulo Victor Sousa Lima, apresentam uma reflexão sobre o processo de criação da CONFREM, entidade que representa a nível nacional os interesses dos movimentos sociais e organizações dos povos “extrativistas” tradicionais, costeiros e marinhos do litoral brasileiro. Os autores explicam a institucionalização dos movimentos e organizações na CONFREM, como uma estratégia política, de representação nacional que proporcionou a abertura dos canais de participação sociopolítica, favorecendo o reconhecimento de uma identidade política compartilhada, a articulação de uma política cultural e de um giro ecoterritorial (o “maretório”).

Estevão Rafael Fernandes e Rafael Ademir Oliveira de Andrade, apresentam um estudo das hidrelétricas do Complexo do Madeira e Povos Indígenas de Rondônia, na Amazônia. Os autores sustentam que a possibilidade de uma energia limpa não se manifesta na materialidade tanto do ponto de vista ecológico quanto no sociocultural, especialmente, pelos impactos decorrentes do empreendimento sobre os povos Karipuna, Karitiana, Cassup de Rondônia, que resistem a partir do reforço de sua auto-organização.

Em perspectiva comparada, Cristhian Teófilo da Silva entrega um estudo comparado entre Brasil e Canadá a partir da noção de indigenismo empresarial junto aos povos indígenas afetados por grandes projetos hidrelétricos. O autor mostra os regimes superpostos de indianidade e os regimes ambientais como “balizas” de resistência e defesa de seus direitos a autodeterminação e autonomia, frente aos megaprojetos de geração de energia hidráulica.

Desde o Chile, Héctor Torres Cuevas, Irenia Caniu Huenuqueo, Rosa Huenteo Calbucoy, Julio Parra Cayupil y Marcelo Quintrileo Contreras, apresentam uma proposta de calendário sacionatural, no contexto mapuche, como uma alternativa pedagógica conectada com o território e estratégia de resistência no território mapuche frente ao extrativismo florestal e frutícola.

Iokiñe Rodríguez e Vladimir Aguilar Castro abordam os conflitos socioambientais e as lutas de resistências aos extrativismos na Venezuela, desde a dimensão cidadã até uma necessária transformação sócio-ecológica, a luz do caso da construção de uma linha de transmissão elétrica de alta tensão entre Venezuela e Brasil no Parque Nacional Canaima, território ancestral do povo Pemon.

Finalmente, o trabalho de Claudelino Martins Dias Junior, Rodrigo Speckhahn Soares da Silva e Rodrigo Paranhos Faleiro, formulam-se novas categorias e enfoques para a compreensão atual da realidade dos povos indígenas e tradicionais. Assim, os autores abordam a vulnerabilidade socioeconômica dos indígenas e quilombolas no Brasil,

partindo da amostra de dados das “famílias” presentes no Cadastro Único (CadÚnico), indígenas e tradicionais residentes no território brasileiro.

Agradecemos ao Laboratório de estudos e pesquisas colaborativas com povos indígenas, comunidades dos quilombos e povos e comunidades tradicionais (LAEPI) do Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA) da Universidade de Brasília (UnB), ao projeto "Antropología Periférica e Grandes Proyectos de Desenvolvimento", Processo 307064/2021-2, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e ao Proyecto FONDECYT Regular N°1210706, “Proyectos de inversión en nuevas energías renovables y sus efectos sobre comunidades indígenas: estudio de la NIA y sus brechas en perspectiva de justicia ambiental”, Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), no Chile, cujos recursos foram fundamentais para o estabelecimento desta colaboração internacional e para a divulgação aberta e democrática dos resultados de nossas trocas de dados, abordagens, críticas e horizontes compartilhados.

Dr. Cristhian Teófilo da Silva, Professor Associado do Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA) da Universidade de Brasília (UnB), Brasil.

Dr. Juan Jorge Faundes Peñafiel, Profesor Titular, Facultad de Derecho, Instituto de Investigación en Derecho, Universidad Autónoma de Chile.

Os editores. Brasília, 29/08/2024.



Río PilmaiKen en que se sitúa el "Complejo Ceremonial _Ngen Mapu Kintuante". Territorio ancestral e emblemático en Chile por su resistencia a una cadena de proyectos de inversión y respectivos procesos de licenciamiento hidroeléctrico.

Foto: Juan Jorge Faundes Peñafiel

SUMÁRIO

ARTIGOS

1. POVOS INDÍGENAS, GRANDES PROJETOS HIDRELÉTRICOS E INDIGENISMO EMPRESARIAL NO BRASIL E NO CANADÁ.....**05**
2. DO RECONHECIMENTO JURÍDICO-AFIRMATIVO À RACIONALIDADE COMPENSATÓRIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: LIMITES E POSSIBILIDADES NA RECOGNIÇÃO IDENTITÁRIA INDÍGENA.....**28**
3. EVALUACIÓN AMBIENTAL Y PROTECCIÓN CULTURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE, A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.....**60**
4. DERECHOS DE LA NATURALEZA EN LOS CONSTITUCIONALISMOS DEL *GLOBAL SOUTH*: REFLEXIONES DESDE LA TEORÍA DE LOS FORMANTES JURÍDICOS.....**94**
5. HIDRELÉTRICAS DO COMPLEXO DO MADEIRA E POVOS INDÍGENAS DE RONDÔNIA: RESISTÊNCIAS E DESENVOLVIMENTISMO NA AMAZÔNIA.....**137**
6. JUEGOS DE PODER EN LA LUCHA CONTRA EL EXTRACTIVISMO AL SUR DEL ORINOCO, VENEZUELA.....**159**
7. LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL.....**192**
8. O COMPLEXO SISTEMA LEGAL DE TUTELA DE ÁREAS PROTEGIDAS BRASILEIRAS: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....**211**
9. PEDAGOGÍA EN EL TERRITORIO PARA CONSTRUIR RESISTENCIAS AL EXTRACTIVISMO FORESTAL Y FRUTÍCOLA.....**238**
10. CONFREM: A CONSTRUÇÃO DE REPERTÓRIO DE INTERAÇÃO E DE ENCAIXES INSTITUCIONAIS DOS POVOS TRADICIONAIS EXTRATIVISTAS COSTEIROS E MARINHOS DO LITORAL BRASILEIRO.....**259**
11. VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA DE INDÍGENAS E QUILOMBOLAS NO BRASIL: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE DO CADASTRO ÚNICO.....**294**
12. PARA ALÉM DE PROMETEU: AS RELAÇÕES HUMANO/NATUREZA E A AGRICULTURA DO ENCANTAMENTO.....**324**

Povos indígenas, grandes projetos hidrelétricos e indigenismo empresarial no Brasil e no Canadá

Cristhian Teófilo da Silva¹

Avá-Canoeiros, Crees e hidrelétricas

Os conflitos territoriais decorrentes de grandes obras de desenvolvimento têm sido amplamente estudados desde fins dos anos 80 e foram ampliados em escopo e profundidade diante da diversificação dos processos capitalistas de integração econômica (Vianna, 1989; Leite Lopes, 2004; Rothman, 2008; Verdum, 2009 e 2012; Bustillo, 2011; Fearnside & Millikan, 2012; Little, 2013; Ribeiro, 2014). As contribuições decorrentes dessas pesquisas são imprescindíveis para evidenciar os prejuízos aos direitos dos povos e comunidades compulsoriamente submetidos a suas áreas de incidência direta ou indireta, assim como para subsidiar as formas de mitigação e reparação dos danos de ordem ambiental e cultural decorrentes das práticas econômicas neoextrativistas.² De modo geral, as situações recorrentes de conflito têm suscitado o questionamento sobre quais seriam as ações ou políticas mais efetivas para assegurar o direito à consulta, ao autogoverno e ao etnodesenvolvimento de povos e comunidades atingidos pelo poder desproporcional de grandes empresas e conglomerados de investidores nacionais e internacionais interessados na ocupação e exploração de seus territórios (Montaño, 2014; Beltrão & Costa Oliveira, 2014; Rojas, 2014; Rojas, Yamada & Oliveira, 2016).

Atento a este questionamento, tenho procurado problematizar de modo mais específico os casos de “indigenismo empresarial” (Baines & Teófilo da Silva, 2018) envolvendo povos indígenas, de modo a verificar a viabilidade e os entraves à adoção de uma ética discursiva (O´Hara, 1996) no diálogo interétnico (Cardoso de Oliveira, 2000), em situações

¹ Professor da Universidade de Brasília. Bolsista de produtividade em Pesquisa – CNPq. Pesquisador Associado do CIÉRA (Université Laval). E-mail: silvact@unb.br

² Pode-se argumentar que a novidade desse extrativismo é apenas o contexto global de valorização dos preços das *commodities*, que intensificam no tempo e no espaço as formas de predação do ambiente, das populações locais e seus territórios conservados.

históricas (Pacheco de Oliveira, 1988) tão acentuadamente conflitivas quanto assimétricas em termos de distribuição do poder social.

Este trabalho parte dos casos Avá-Canoeiro no Brasil e Cree no Canadá na qualidade de situações exemplares de “indigenismo empresarial”, isto é, segundo definição de Stephen Baines (1993), situações de manifestação de um novo padrão de indigenismo atrelado diretamente aos interesses lucrativos de grandes empresas dentro de territórios ocupados tradicional e ancestralmente por povos indígenas. Nestas situações, são evidentes as estratégias das grandes empresas de privatizar o indigenismo do estado sob o argumento neoliberal de que as empresas são mais eficientes do que o órgão indigenista para financiar ações e programas indigenistas de proteção social, ambiental e territorial, opinião esta compartilhada muitas vezes pelos próprios indigenistas do estado e da sociedade civil. Estes casos serão sucintamente examinados com o propósito de elucidar, pela comparação, como regimes de indianidade e ambientais são formulados como variações do poder tutelar/tutela coercitiva (Souza Lima 1995 & Dyck 1996) exercido pelo indigenismo empresarial, cerceando, desse modo, o exercício à autodeterminação e autonomia pelos povos indígenas submetidos a esses regimes mesmo sob a aparente representação e participação indígena em algumas discussões e decisões.

Não será objeto de atenção neste artigo, as formas passadas, presentes ou emergentes de resistência dos Avá-canoeiros ou dos Cree aos projetos mega hidráulicos de geração de energia, propriamente ditos, ou aos regimes tutelares subsequentes. O objetivo é partir pontualmente destes casos concretos, compreendidos como situações históricas configuradas por um padrão de poder similar (Little, 2013), para examinar o papel contraditório desempenhado pelo indigenismo empresarial na mediação do diálogo interétnico entre povos indígenas, governos e grandes empresas. Cabe frisar, que se tratam de situações nas quais há muito pouca participação ou representação da sociedade civil, o que pode vir a ser considerado um aspecto característico do “indigenismo empresarial”.

Sob os termos desta problematização, os dados selecionados para análise decorrem da minha pesquisa de campo realizada em 2003 com os avá-canoeiros na Terra Indígena Avá-Canoeiro em Minaçu, Goiás (Teófilo da Silva, 2010) e pelos estudos iniciados em 2019 sobre o estilo de etnologia indígena praticado no Québec, seguido da pesquisa sobre a política de

representação etnográfica do povo indígena Cree na baía James e denominada por eles Eeyou Istchee (“Terra do Povo” ou “Nossa Terra”). Os dados se complementam, sobretudo, pelo reconhecimento da arbitrariedade e unilateralidade dos processos de ocupação e exploração dos territórios indígenas por empreendimentos de geração de energia na qualidade de “projetos desenvolvimentistas”, concebidos por governos autodeclarados “revolucionários”, como foram os governos pautados pela doutrina de segurança nacional da ditadura brasileira instaurada de 1964 a 1985 e o governo liberal da província do Québec, que adotou os lemas “*Maîtres chez nous*” (mestres em nossa própria casa) e “*Il faut que ça change*” (as coisas têm que mudar) da chamada Revolução Tranquila.

A política econômica colonizadora de ambos os governos não só foi mantida nos governos seguintes, como os instrumentos viabilizadores do neoextrativismo contemporâneo foram aprofundados e aprimorados desde então. Do mesmo modo, são observados nestes países a adoção de políticas ambientalistas e de desenvolvimento combinada à exploração capitalista de recursos naturais em territórios indígenas, que tem assim seus direitos originários usurpados. Portanto, Brasil e Canadá têm em comum casos caracterizados pela estratégia de grandes empresas de invadir, com aval dos governos, territórios e biomas, criando fatos consumados para depois legitimá-los sob a retórica do desenvolvimento e do progresso como valores supostamente universais (Viveiros de Castro & Andrade, 1988).

Os processos administrativos de licenciamento ambiental têm desempenhado em casos como estes um papel central e contraditório segundo as etnografias dedicadas a esses processos (Verocai, 2004; Almeida, 2007; Lamontagne, 2012; Bronz, 2013, 2014, 2016 e 2020; Costa, 2019; Gaspar, 2021). Entretanto, apesar de acionarem uma preocupação de preservação ambiental e reconhecimento de direitos, eles acabam por encapsular povos e comunidades em negociações que subordinam diretamente suas demandas e direitos à reprodução do capital, onde o sofrimento social a que estão sujeitos é silenciado (Zhourri & Laschefski, 2010; Almeida, Dourado, Lopes & Silva, 2013). Diante desta complexa problemática, os casos avá-canoeiro e cree podem ser comparados enquanto situações históricas engendradas e mantidas pelo poder tutelar do estado que promove o indigenismo empresarial como uma governamentalidade para gestar e gerir os territórios, o ambiente e as populações indígenas. A partir desta problemática inicial, espero contribuir para a ampliação

da discussão sobre conflitos interétnicos e socioambientais, assim como para o fortalecimento da ação política indígena e suas organizações diante da autocracia de governos aliados a grandes empresas do setor elétrico, em especial pela compreensão da biopolítica praticada pelo indigenismo empresarial. O objetivo da comparação é evidenciar até que ponto é possível buscar “alternativas ao desenvolvimento” (Demaria, Kothari, Salleh, Escobar & Acosta, 2023) em situações altamente desiguais de distribuição de poder.

Indigenismo empresarial e discursos ambientais no território Avá-Canoeiro

Os avá-canoeiros foram reduzidos por séculos de conflitos, massacres e expulsões territoriais de seus domínios no Brasil central que resultaram na fragmentação de suas aldeias em pequenos grupos como meio de sobrevivência. Apenas alguns indivíduos desses grupos foram contatados para atendimento indigenista nas décadas de 1970 e 1980. nas serras do município de Cavalcante (Goiás) e nas serras próximas aos rios Urucuia e Carinhanha (Minas Gerais). Em 1973, seis avá-canoeiros foram contatados na Ilha do Bananal e apenas quatro sobreviveram aos anos seguintes ao contato. Atualmente, os sobreviventes e seus descendentes, um total de 15 pessoas, vivem em aldeias do povo indígena Javaé com o precário atendimento da Funai. A partir dessa situação conseguiram se organizar e reivindicar seu território Taego Awã, aguardando o reconhecimento do estado. No alto rio Tocantins (também chamado Maranhão), quatro avá-canoeiros tiveram contato com moradores da região em 1983. Desde minha pesquisa de campo, dois avá-canoeiros morreram de câncer após forte exposição à área de extração de amianto, ainda em operação. Seus descendentes hoje contam não mais que cinco pessoas. Atualmente, os avá-canoeiros do rio Tocantins vivem em um território de 38.000 hectares administrados por meio de um programa (Programa Avá-Canoeiro do Tocantins - PACTO) que faz parte de um convênio firmado entre Furnas Centrais Elétricas e a Fundação Nacional do Índio - Funai, renomeada Fundação Nacional dos Povos Indígenas), o que oficializou o indigenismo empresarial acima mencionado.

Os avá-canoeiros resistiram à ocupação colonial por séculos, contra-atacando os arraiais e vilas de colonos e as comitivas que cruzavam os sertões. Atravessaram o tempo sendo mencionados como controladores da região cuja geografia favorecia emboscadas e confrontos repentinos. Por isso, ainda nas primeiras décadas do século XX, os avá-canoeiros

continuaram em confronto com garimpeiros e colonizadores, sendo considerados "índios isolados" ou "não contatados" pelos funcionários do Serviço de Proteção aos Índios - SPI.

Esse tipo de classificação indigenista corresponde a um conjunto de ações e intervenções do estado relativas ao "contato" ou à "pacificação" dos indígenas com vistas à sua "proteção" contra a violência das frentes de expansão extrativista nacional. As primeiras tentativas de "atração" dos avá-canoeiros, segundo documentação oficial, datam de 1946, relatando massacres perpetrados por colonos nas suas aldeias entre 1927 e 1930 (Tosta, 1997, p. 19). No entanto, as frentes de atração do SPI foram dirigidas até 1955. O período entre as últimas notícias dos confrontos e as frentes de atração, entretanto, foi marcado pela política do governo de Getúlio Vargas denominada "Marcha para o Oeste" e consistiu em desmatamento, abertura de estradas, concessão e ocupação de terras com monoculturas, pecuária e frentes extrativistas (Moura, Ferreira Filho & Teófilo da Silva, 2013). Os colonos, incentivados pelo governo, devastaram as matas do cerrado e, ao localizar as aldeias indígenas, planejaram formas de expulsá-los ou eliminá-los das áreas cobiçadas.

Seguindo esse padrão de ocupação territorial genocida, por volta de 1966 - ou seja, seis anos após a inauguração de Brasília como capital federal a 500 quilômetros do território Avá-Canoeiro - teria ocorrido um novo massacre de uma aldeia na área denominada Mata do Café, inteiramente constituída por casas indígenas e várias plantações. Supõe-se, pelos relatos da anciã Matxa avá-canoeiro, que esta aldeia seja a mesma onde morava ela e sua irmã Nakwatxa (falecida no último dia 4 de maio), filhas já adultas (*wain*), e lawi, na época criança (*kunumi*). Que, por sua vez, escaparam do massacre na companhia de outros parentes próximos e passaram a formar novos grupos, ainda menores, de no máximo 10 indivíduos, próximo ao rio Tocantins. Membros desse grupo de sobreviventes foram mortos nos anos seguintes devido a ataques de espingarda e acidentes decorrentes da necessidade de adaptação a uma vida em fuga permanente. Foi nesse último contexto que se deu o nascimento de Tuia. Outras crianças não sobreviveram a tais circunstâncias extremas de sobrevivência.

Assim, já consideravelmente reduzido pelos sucessivos ataques às suas aldeias e grupos de sobreviventes, quatro avá-canoeiros finalmente se renderam aos colonos em 1983, após mais de 30 anos de fugas. Por um breve período foram convertidos em objetos do poder tutelar do órgão indigenista através da subordinação a regionais contratados como chefes do

posto indígena e encarregados de assisti-los. A função desses funcionários seria auxiliar os avá-canoeiros “contatados” na abertura de roçados, plantio, colheita e observação de seu estado de saúde e movimentação. No entanto, assim como outros moradores brancos da terra indígena, os “chefes de posto” se encarregaram da "aculturação dirigida" dos indígenas. Foi com eles que os avá-canoeiros aprenderam a cozinhar, a se vestir, a lavar roupa, a manusear armas e outros apetrechos, a se divertir como os brancos e a se comunicar de forma incipiente em português. De fato, a nomeação de um colono como "chefe de posto indígena" denota a passagem de uma política de "atração" de “índios isolados” para uma política de "proteção" de “índios contatados”. Como aponta Dominique Gallois:

A transição para a situação de contactados manifesta-se pela simplificação e banalização dos serviços de atendimento, libertando-se de ações tradicionalmente ligadas à estratégia de pacificação: redução do número de agentes, menor sistematização e menor especificidade dos serviços de saúde e, sobretudo, a interrupção da distribuição de mercadorias para fins de sedução. Também reduz o controle da agência estatal sobre a presença de agentes externos em áreas indígenas. (Gallois, 1992, p. 121).

Este trânsito classificatório se deu no interior de um regime de indianidade responsável por definir juridicamente o *status* dos indígenas para fins de sua administração sob os termos de uma política integracionista. Deste modo, das “frentes de atração” absolutamente ineficientes para localizar e proteger os avá-canoeiros dos ataques dos colonos regionais, tentou-se implementar uma assistência indigenista precária, própria para indígenas “contatados”, ao mesmo tempo que a Funai reativou as frentes de atração na região. Esse estado de coisas foi, por sua vez, inteiramente afetado com o início das obras no território avá-canoeiro decorrente da assinatura do decreto nº 85983 (06.05.1981) pelo governo militar, concedendo a Furnas - Centrais Elétricas SA permissão para a exploração da energia hidráulica em um trecho do curso principal do rio Tocantins e seus afluentes.

A construção da hidrelétrica de Serra da Mesa trouxe milhares de trabalhadores para o cenário local, o que envolveu a construção de moradias, refeitórios e espaços de lazer para abrigar o contingente estratificado de engenheiros, técnicos e trabalhadores, que constituíram o grande projeto de desenvolvimento. As obras também acarretaram o alagamento de uma vasta área de ocupação tradicional dos avá-canoeiros onde eles, inclusive, supunham viver alguns dos membros do seu povo. O fechamento das comportas da barragem de Serra da Mesa (há cerca de 37 anos, em 2023) produziu um isolamento artificial dos avá-canoeiros que foram

deslocados das proximidades do canteiro de obras para o centro da terra indígena, então demarcada com a finalidade de proteger indígenas ainda isolados. Neste local interiorizado foram instalados o posto indígena, a enfermaria e uma casa de alvenaria para os avá-canoeiros. Este efeito de isolamento também foi produzido pela evacuação do local dos grandes acampamentos de operários da construção da represa, a que se conjugaram a evacuação da maior parte, mas não a totalidade, dos posseiros da área. Desse modo, de “isolados” a “contatados”, os avá-canoeiros foram novamente re-classificados como “isolados” e assim mantidos sob um novo regime que privilegiava a “conservação ambiental” e a “sustentabilidade”, como ocorre tipicamente no âmbito do indigenismo empresarial de grandes empresas do setor elétrico.

Nesses termos, a Terra Indígena Avá-Canoeiro passou a ser considerada uma vasta área de proteção ambiental, na qual um contingente diminuto de "uma etnia ameaçada de extinção" passou a ser finalmente protegida contra a violência do mundo exterior a partir do controle de uma grande área preservada de cerrado em recuperação, marcada por um labirinto de morros pedregosos, combinado ao esvaziamento populacional e por medidas judiciais, policiais e de fiscalização realizado pelos responsáveis pelo programa indígena do indigenismo empresarial.

A partir desse momento, um discurso ambientalista passou a ser adotado pela publicidade da empresa responsável pelo aproveitamento hidrelétrico da represa construída na Terra Indígena Avá-Canoeiro. A preocupação com a reprodução física dos sobreviventes avá-canoeiros foi somada à preocupação quanto à preservação ambiental promovendo uma política de resgate ou salvamento dos avá-canoeiros de sua iminente extinção étnica. A semântica conservacionista emprestou assim à prática indigenista sua justificativa uma vez que os próprios tutores desconfiavam do volume de recursos fundiários e financeiros despendidos a “apenas seis índios”. Isto ocorre de forma independente da consideração dos projetos e interpretações indígenas sobre seus próprios problemas, entre eles uma estrutura tutelar onerosa e arbitrária.

Era de se esperar que esta política viesse, oportunamente, a veicular uma retórica publicitária que inventa a “resistência” e a “tradição” indígena como efeito da intervenção indigenista e empresarial, privilegiando uma retórica de “responsabilidade social”, também

presente em outros casos de indigenismo empresarial (como o caso Waimiri-Atroari, Parakanã ou dos Guarani sob a administração da hidrelétrica binacional de Itaipu), que tem como prioridade salvar os avá-canoeiros da extinção e redimir o indigenismo de seus erros passados. É sob estes termos que foi celebrado o convênio entre Furnas e Funai em 29 de junho de 1992, assim como seu plano diretor: o Programa Avá-Canoeiro do Tocantins (PACTO).

O PACTO compreende um conjunto de ações voltadas para a proteção e “salvamento” dos avá-canoeiros, atualizando a tradição indigenista de se ocupar dos “índios” sem ouvir-lhes as opiniões quanto mais promover sua autonomia. A antropóloga Lena Tosta promoveu uma crítica acertada sobre este programa indigenista para os avá-canoeiros, bem como sobre a peça antropológica que lhe serviu de fundamentação uma vez que legitimou o empreendimento hidrelétrico na terra indígena (Tosta, 1997, p. 48-62). Segundo Tosta, as ações do indigenismo empresarial pertinentes aos avá-canoeiros são responsáveis pela criação de um discurso compensatório apoiado em reflexões, teorias e conceitos antropológicos usados como jargão, aliados às ações desenvolvimentistas e alheios às opiniões e ações indígenas quanto a seus próprios problemas.

Sob estas condições a “proteção” dos avá-canoeiros passou a ser fundamentada na idéia absurda de que um grupo étnico pode ser salvo da “extinção física e cultural” através da manipulação econômica, espacial, biológica e cultural dos sobreviventes indígenas, conforme prescreve o Programas Avá-Canoeiro do Tocantins (PACTO), que toma os “índios” como um corpo social monádico portador da cultura avá-canoeiro pura.

É deste modo que se pode constatar a sobreposição de regimes de indianidade e concepções ambientalistas na administração das vidas indígenas pelo poder tutelar do indigenismo empresarial até os dias de hoje. Este processo finda por configurar uma situação histórica semelhante à observada em instituições totais (Teófilo da Silva, 2010), o que subtraiu dos avá-canoeiros o usufruto exclusivo do seu território e, conseqüentemente, sua autonomia, sendo paulatinamente associados à uma representação do ambiente como “seres naturais” a serem igualmente recuperados e conservados.

Esta sobreposição não se mostra contraditória segundo a lógica do indigenismo empresarial que subordina a tutela indigenista ao interesse da empresa. Isto expressa uma relação simbiótica entre o órgão indigenista e grandes empresas mantida por uma retórica

cínica de que os “índios” e seu território são protegidos da exploração econômica “exterior”, enquanto a empresa assegura financeiramente o exercício dessa “proteção” a partir de “compensações” custeadas pela exploração direta dos recursos ambientais indígenas a partir do seu “interior”.

Indigenismo empresarial e discursos ambientais no território Cree, Innu e Inuit

Os Cree (pronuncia-se “cri” no singular, para povo, e o plural “cris” como adjetivo) são, atualmente, a terceira maior população indígena do Québec, onde estão distribuídos em nove (9) comunidades. Quatro (4) vivem próximas aos rios da Baía de James, são elas: Waskaganish, Eastmain, Wemindji e Chisaibi; uma (1) na Baía de James: Whapmagoostui; e outras quatro (4) no interior do território: Nemiscau, Waswanipi, Mistissini e Oujé-Bougoumou. Este povo esteve intensamente envolvido no comércio de peles que marcou o período colonial inglês e francês na região. Entretanto, a presença do governo federal canadense entre os Cree se registra apenas desde 1950, por causa do interesse estratégico na Baía de James. Data deste período a imposição da escolarização e também da arquitetura moderna no padrão residencial deste povo indígena. O Acordo da Baía de James e do Quebec do Norte, como veremos a seguir, assegurou direitos particulares sobre um vasto território. Nesse sentido, o Acordo pretende garantir a propriedade e direito de uso de territórios que cobrem mais de 5.444 km² e direitos exclusivos de caça, pesca e exploração natural sobre 69.995 km² que se somam a uma indenização de 135 milhões de dólares em acordos pela exploração hidrelétrica. Em muitos aspectos, trata-se de uma situação diametralmente oposta à vivenciada pelos Avá-Canoeiro: a população Cree é extensa, o território e direitos exclusivos foram assegurados, a autonomia indígena foi respeitada e sua prática foi eficaz para equilibrar, tanto quanto possível, a balança da política interétnica em favor dos indígenas, seus interesses, costumes, valores e tradições.

Entretanto, ambos casos podem ser aproximados pelo reconhecimento da situação histórica dos Cree da Baía James em termos de um trânsito classificatório que culmina na sobreposição de regimes de indianidade e ambientais para a administração de suas vidas pelo indigenismo empresarial, a exemplo do caso avá-canoeiro, porém menos tutelar do que este devido à maior participação indígena, como veremos. Ao analisar a literatura existente sobre as formas de relacionamento entre indígenas e antropólogos/as no Québec no âmbito do Projeto:

“Antropologia québécoise e povos indígenas: Etnografia de uma antropologia periférica” (Bolsa PQ 2 CNPq, 2019-2022) pude observar a relação entre antropologia, sociedade nacional e indígenas no Québec, identificando e comparando debates e trabalhos antropológicos dos próprios praticantes da disciplina naquela província. Este projeto partiu do recorte temporal estabelecido por Noel Dyck (1990) e que vai desde o início dos anos 1970 até o início dos anos 90. Este antropólogo observou neste período um crescimento do número de publicações acadêmicas e não-acadêmicas sobre povos indígenas no Canadá e propõe uma classificação dos estudos com indígenas no Canadá segundo três categorias: etnologia tradicional, estudos de aculturação e estudos sobre as relações entre indígenas e a sociedade nacional canadense.

Fica explicitada nas duas primeiras categorias a influência da antropologia desenvolvida nos Estados Unidos, onde os estudos etnológicos tradicionais seguiram a proposta de Franz Boas, centrada numa “etnografia de resgate” e em aspectos “tradicionais” e “autênticos” das culturas indígenas em vias de desaparecimento. Os estudos de aculturação, por sua vez, também orientados por conceitos elaborados na antropologia estadunidense (considerada aqui uma “antropologia central”), promoveram, na análise de Dyck, uma verdadeira base fundacional para investigações etnográficas, orientadas principalmente por um eixo etnohistórico. A terceira categoria de estudos, por sua vez, partiu do reconhecimento de tensões e problemas vividos no interior das comunidades indígenas, quando então os antropólogos passaram a abordar estas questões a partir de um envolvimento político e moral com o destino das populações indígenas, com a sociedade canadense e com as agências estatais.

Dyck aponta que na década de 70 os estudos antropológicos sobre populações indígenas foram conduzidos por antropólogos empregados por universidades, museus e agências governamentais e não é sem surpresa que se constata que a “tomada de consciência” (“*reflexive turn*”) por parte dos antropólogos acerca dos problemas vividos pelos indígenas se deu em função das posturas agressivas dos governos e de empresas na definição dos destinos destes, a exemplo das ações, programas e políticas promovidas durante a Revolução Tranquila no Québec. Este foi o contexto que engendrou o *White Paper* (1969-1970), documento reorientador das políticas indigenistas no Canadá e que significou, nas palavras de Baines (1996): “uma espécie de ‘Decreto de Emancipação’, que visava revogar a Ata Indígena e

declarar o fim da responsabilidade do governo federal com relação aos povos indígenas, assim passando a administração de suas áreas às províncias.” (p. 10) Essa controvérsia, assim como a questão da construção da hidrelétrica da baía de James, deu visibilidade à situação de dominação vivida pelos indígenas e Inuit revelando a dimensão política das relações interétnicas entre indígenas, governos e empresas do setor elétrico. Nada parecido estava em curso no Brasil, onde vivia-se sob um regime militar que fazia da “proteção indigenista” uma missão civilizadora a ser realizada heroicamente por militares e sertanistas. Nesse contexto, os antropólogos ocupavam-se da denúncia das consequências genocidas do desenvolvimentismo em curso, enquanto no Canadá, segundo as palavras de Dyck (1990):

(...) os antropólogos de repente se viram obrigados a levar em conta questões políticas e relacionamentos que se estendiam muito além dos locais etnográficos tradicionais a exemplo de audiências de comitês parlamentares, tribunais e escritórios corporativos em Ottawa, Montreal, Vancouver e Nova York, e de volta às comunidades nativas locais (Salisbury 1986). Para compreender o que vinha acontecendo no nível local, os antropólogos tiveram que ir além dos marcos analíticos e premissas tanto dos estudos tradicionais de etnologia e aculturação quanto para lidar com questões e instituições que, por sua vez, nos levam a campos e arenas mais conhecidos pelos praticantes de outras disciplinas. (p. 42, tradução livre).

Desse modo, os Cree foram reclassificados etnologicamente de “povo indígena algonquino, caçador-coletor, do subártico canadense” ao status de “Primeira Nação soberana em suas próprias terras”, conforme se pode notar na transição dos estudos etnográficos junto a esse povo e seus vizinhos nos anos 60 e 70. O resultado desta nova postura antropológica diante da situação, “obrigando a tomar conhecimento dos aspectos políticos” do campo, foi a criação de novos tipos de situações de trabalho para os antropólogos, quando muitos se converteram em “consultores” ou “assessores” diretos dos Cree, ao passo que no contexto brasileiro, os antropólogos assumiam papéis de consultoria e assessoria no âmbito do estado ou junto às empresas diretamente. A despeito das variações internas e entre os dois países, trata-se de situações de trabalho que passaram a se imiscuir com projetos do indigenismo empresarial com implicações controversas para a autonomia da prática antropológica (ver Baines & Teófilo da Silva, 2009; e também Baines & Teófilo da Silva, 2018). A tomada de consciência por parte dos antropólogos no Canadá e, particularmente, no Québec, de que suas pesquisas não ocorriam em um vácuo político e moral parece ter sido um processo tardio se

comparado à velocidade do governo para agir sobre o destino das populações indígenas e Inuit e como estas reagem quase imediatamente e de forma organizada frente a estas decisões.

O “*White Paper*” foi fortemente criticado pelos indígenas no Canadá, que divulgaram seu “*Red Paper*”, passando a exigir uma reforma do *Indian Act*, e um reconhecimento mais explícito dos direitos dos indígenas na legislação através da ideia de que seriam “*citizens plus*” ou “cidadãos diferenciados” na sociedade canadense, o que foi parcialmente alcançado com o Ato Constitucional de 1982. Atualmente, o sistema classificatório estabelecido pelo regime de indianidade canadense compreende quatro categorias: *status indians*, *non-status indians*, *métis* e *inuit*. Os Cree e Innu são classificados como *status indians* e o acordo firmado em 1975 pelos Cree, Innu e Inuit junto com o governo do Québec e do Canadá frente o aproveitamento hidrelétrico de seu território configurou um marco na história do indigenismo empresarial canadense e na multissecular resistência indígena à colonização de duplo vínculo inglês/francês.

Neste processo de intensos debates sobre os direitos territoriais dos povos indígenas se deu a forte oposição dos indígenas e Inuit às investidas do governo do Québec de instalar hidrelétricas nos rios que deságuam na Baía James. Esta resistência acarretou a elaboração de um extenso acordo de proteção ambiental, dos usos e costumes indígenas e Inuit, ambos percebidos como interdependentes pelos indígenas e Inuit, e de viabilização do aproveitamento hidrelétrico da região. Para operacionalizar o acordo, diversos conselhos gestores, de caráter interétnico, foram criados. Conforme observou Evelyn Peters (1999): “Um dos principais objetivos dos Cree e Inuit ao assinar o Acordo da Baía James e Quebec do Norte em 1975 era proteger o meio ambiente e, assim, garantir seu modo de vida baseado nas atividades de caça, pesca e coleta.” (: 395, tradução livre) Entretanto, ainda de acordo com Peters:

O Acordo continha dispositivos pioneiros para a avaliação ambiental; no entanto, esses dispositivos não atenderam a muitas das expectativas dos indígenas. Parte da insatisfação deriva dos próprios termos do Acordo: algumas seções são vagas e difíceis de traduzir em práticas; as estruturas do comitê consultivo não são adequadas para as culturas indígenas; e o direito de desenvolver está presente em todas as seções sobre proteção ambiental. No entanto, falhas e atrasos na implementação do Acordo também contribuíram para essa insatisfação. (p. 395, tradução livre).

Em resumo, o Acordo da Baía James e Quebec do Norte estabeleceu um regime de gestão territorial a partir da invenção de três categorias de terras, o que acabou por submeter

as concepções indígenas de território, natureza e cosmologia aos termos burocráticos da administração neocolonial, regida por concepções de propriedade, gestão, desenvolvimento etc. A descrição a seguir é uma adaptação livre da descrição fornecida por Peters (1999, p. 397):

- As terras da categoria 1 correspondem às localizações das aldeias Cree e Inuit e suas periferias (Figs. 1 e 2). Nesse caso, são criadas duas subcategorias 1A e 1B. As terras 1A correspondem a áreas transferidas do Quebec para o Canadá para uso usufruto dos “bandos” Cree. As terras 1B são áreas cuja propriedade foi transferida do Quebec para corporações proprietárias de terras Cree. No caso dos Inuit, as terras da categoria 1 são áreas transferidas para Inuit Village Corporations. As terras da categoria 1 correspondem aos locais de ocupação permanente e incluem uma zona de amortecimento entre as aldeias ou comunidades e áreas adjacentes. No entanto, tais áreas oferecem proteção limitada para a economia da caça/coleta/pesca. Além disso, as terras da categoria 1 estão sujeitas a extensas expropriações pelos governos federal e provincial;
- As terras da categoria 2 são adjacentes às da categoria 1. Elas são terras sob jurisdição provincial em que o Cree e os Inuit têm direitos exclusivos de coleta e colocação de armadilhas de caça. As terras da categoria 2 também podem ser expropriadas pelo Canadá ou pelo Quebec para fins de “desenvolvimento”;
- Finalmente, as terras da categoria 3 cobrem o restante do território mencionado no Acordo. Os indígenas têm exclusividade para colocar armadilhas, caçar, coletar e praticar a pesca comercial de algumas espécies. Essas terras são áreas de uso conjunto pelos indígenas e Inuit, assim como não indígenas, mas todos estão sujeitos a um mínimo de controle ou regulamentação relativa à caça e pesca, e a forma de regulamentação deve ser decidida por um Comitê de Coordenação de Pesca e Colocação de Armadilhas no qual os indígenas e Inuit estão representados.

Como se pode depreender da categorização acima, o Acordo se apoia em classificações de indianidade prévias, segundo as quais os indígenas e Inuit, na qualidade de povos “com *status* diferenciado”, são detentores de direitos coletivos particulares que

precisam, portanto, ser observados. Entretanto, ao invés de respeitarem a autodeterminação e autonomias indígenas e Inuit, a “observação” de seus direitos consiste em adequar esses direitos aos interesses econômicos do governo e de grandes empresas. Esse trabalho de adequação é realizado/negociado pela criação de corporações indígenas, conselhos e grupos de trabalho interétnicos para gestão do território, do ambiente e seus recursos segundo uma lógica empresarial, porém apresentado como uma forma de “autogoverno” e “parceria”. Isto ocorre por meio da criação de novas formas de classificação territorial para tentar conciliar os direitos territoriais indígenas e Inuit ao interesse, tratado como direito ao desenvolvimento, do governo provincial e federal. Este arranjo jurídico-político-administrativo institui um terceiro regime de governamentalidade sobre os povos e terras indígenas voltado para o manejo ambiental ou controle dos recursos naturais no seio da comunidade interétnica assimétrica assim configurada.

Nesta nova situação histórica específica, os direitos indígenas foram paulatinamente submetidos (e não subitamente, como se deu entre os avá-canoeiros, que não possuíam condições de oferecer qualquer resistência ou oposição) aos processos de modernização e desenvolvimento das grandes obras de desenvolvimento da província. Dito de outro modo, a autonomia dos Cree foi distorcida pela lógica do indigenismo empresarial que tutelou seus direitos como parte do discurso ambientalista das grandes empresas e do governo da província do Québec para promover uma imagem protecionista e conservacionista ao mesmo tempo que exerciam um controle rígido sobre o território indígena, com a participação destes, de modo a viabilizar a exploração hidrelétrica em larga escala.

Comparando casos de indigenismo empresarial e seus impactos sobre a autonomia indígena

Diante dos casos Avá-Canoeiro e Cree, tenho buscado continuar minhas pesquisas de modo a reconhecer formas de comparar as duas situações à luz dos regimes de indianidade e ambientais impostos pelo indigenismo empresarial sobre as vidas indígenas. Os Avá-Canoeiro, como vimos, é um povo constituído por pequenas famílias sobreviventes ao extermínio de sua sociedade e encapsulado por uma política de tutela coercitiva que controla todos os aspectos de sua vida no caso da Terra Indígena Avá-Canoeiro em Minaçu, Goiás. Esta situação é mantida

por um acordo celebrado entre a Funai e Furnas, gerido pela Semesa, e que prevê o pagamento de *royalties* aos Avá-Canoeiro em decorrência do aproveitamento hidrelétrico em seu território. Até hoje, os avá-canoeiros nunca tiveram a oportunidade de fazer uso desse recurso diretamente, dada sua subordinação tutelar. Outras famílias avá-canoeiros vivem junto a aldeias do povo Javaé na Ilha do Bananal em Tocantins enquanto aguardam a demarcação de seu território ancestral. Os Cree, por sua vez, são a terceira maior população indígena do Québec, dividindo um vasto território com outros povos indígenas, Inuit e não indígenas, com direitos de caça, pesca e exploração natural exclusivos sobre 69.995 km², que se somam a uma indenização de 135 milhões de dólares em acordos pela exploração hidrelétrica. Como dito anteriormente, são situações, em vários aspectos, diametralmente opostas.

Entretanto, apesar das diferenças, são situações equiparáveis em termos conceituais pela consideração do modo de operação de grandes empresas ligadas a governos de promover “dramas de desenvolvimento” ou “situações críticas” que terminam por submeter os direitos dos povos indígenas, suas comunidades e territórios à lógica de ampliação do capital. Os regimes de indianidade e ambientais formulados pelo indigenismo empresarial de grandes empresas e governos desempenham nesses contextos o papel de dispositivos biopolíticos de dominação que asseguram o predomínio dos interesses econômicos sobre os direitos indígenas ou da natureza em favor do direito unilateral ao “desenvolvimento”.

Tanto entre os Avá-Canoeiro como entre os Cree, os planos de construir um sistema integrado de infraestrutura e geração de energia, que torne a economia regional e nacional mais competitiva no cenário internacional e atraente para investimentos privados, levou o Brasil e Canadá a adotarem um padrão neocolonialista de poder que visa, sobretudo: i) construir um sistema integrado de geração de energia que atenda à expansão do setor empresarial como mineradoras, a logística do agronegócio e o mercado consumidor de famílias urbanas; ii) incorporar novas áreas dos dois países à dinâmica do comércio global; e (iii) criar as condições para o crescimento econômico baseado na exploração de recursos naturais.

“Logística”, “comércio global” e “crescimento econômico” são os pilares do neoextrativismo contemporâneo e colidem com as formas e práticas relacionais dos povos indígenas pensarem e interagirem com a natureza. (Gudynas, 2009; Gudynas & Acosta, 2011) O “neoextrativismo” hidrelétrico consiste, portanto, numa nova governamentalidade

“desenvolvimentalista” (Baines & Teófilo da Silva, 2008), na qual a implementação de um sistema de exploração econômica que assegure a expansão das economias nacionais, a partir da integração subordinada de múltiplos territórios e populações, é tornado possível a partir do financiamento do capital transnacional que visa sua própria ampliação e reprodução (Milanez & Santos, 2013; Svampa, 2019; Vitte, 2020).

Frente a estes processos, as situações históricas Avá-canoeiro e Cree configuradas pelo indigenismo empresarial apresentam uma distribuição desproporcional de poder entre indígenas e sociedade nacional mediadas por programas e acordos subordinados aos interesses das empresas. As formas de resistência dos povos indígenas a esta nova expressão da colonialidade do poder, tal como definida por Aníbal Quijano, tem se dado de modo basicamente ecoterritorial, quer dizer, apoiado na defesa de seu direito originário às terras de ocupação ancestral e suas formas culturalmente sustentáveis de manejo ambiental. Entretanto, cabe questionar à luz dos contextos brevemente descritos, até que ponto estas formas de resistência oferecem uma perspectiva contra-hegemônica efetiva ao modelo de reprodução do capital a ponto de reverter ou contribuir para a reversão do trajeto de exploração e degradação predominantes. (Kopenawa & Albert, 2010; Polo Blanco & Piñeiro Aguiar, 2020)

Pelo exposto, diante da intensificação do neocolonialismo (Whyte, 2017), percebe-se a importância de lidar com a renovação de ideologias e práticas de dominação (Boccaro & Bolados, 2008) que distorcem o sentido dos direitos indígenas e violam novamente sua autonomia, subordinando-a à propaganda de governos e empresas, ao mesmo tempo em que se busca perspectivas alternativas ao desenvolvimento (Escobar, 1995 & Demaria, Kothari, Salleh, Escobar & Acosta *op.cit.*). Dito de outro modo, isto implica abordar uma série de fenômenos de “colonização capitalista da indianidade” e de “indigenização do capitalismo” como proposto por Comaroff & Comaroff em 2009, de modo a tornar mais críticas eventuais adesões a estas alternativas, em especial aquelas reconhecidas como “indígenas”, como se esta categoria, utilizada como “adjetivo” fosse sempre e sob qualquer circunstância sinônimo de contra hegemônico ou anticapitalista, quando na verdade encontra-se subjugado e apropriado pelo capitalismo empresarial.

Estas situações históricas assinalam variações concomitantes de um processo mais amplo de reprodução do capital, que precisa ser problematizado em sua capacidade de

produzir um padrão de poder que torna análogas realidades altamente díspares e geograficamente remotas umas das outras. Os povos indígenas têm resistido, em larga medida, pela reivindicação de seus direitos apoiados em serviços ambientais que prestam direta ou indiretamente e que são, por sua vez, assimilados por governos e empresas como forma de tornar esses mesmos direitos e serviços uma oportunidade para ampliar seus lucros e legitimar a exploração das terras indígenas.

Reconhecer os regimes de indianidade e ambientais instituídos para a administração das terras e povos indígenas implica examinar, portanto, como situações históricas se configuram como “dramas sociais de desenvolvimento” com impactos deletérios sobre o ambiente, as formas de organização social, de autodeterminação, de saúde e as perspectivas de sobrevivência e autonomia dos povos indígenas em seus próprios territórios.

O objetivo deste trabalho, partiu dos casos Avá-Canoeiro no Brasil e Cree no Canadá para elucidar de que maneiras o chamado indigenismo empresarial do setor elétrico nesses países adotam estratégias para privatizar o indigenismo do estado, no primeiro caso, e as próprias reivindicações e mobilização política indígena, no segundo, para viabilizar a exploração hidrelétrica dos territórios indígenas. Ambos os casos assinalam, apesar das diferenças, as equiparações possíveis em termos da distribuição desigual do poder social que acaba por cercear o exercício da autonomia pelos povos indígenas que são submetidos a regimes tutelares, ora diretos, sobre suas próprias vidas, ora indiretos, sobre seus direitos e concepções de território e ambiente, que violam sua autonomia em prol da geração lucrativa de energia elétrica.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; DOURADO, S.B.; LOPES, D.C.S; SILVA, E.F. (orgs.) Consulta e participação: A crítica à metáfora da teia de aranha. Manaus: UEA Edições, 2013.

ALMEIDA, Graziela. Terras Indígenas e o Licenciamento Ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito: Análise etnográfica de um conflito socioambiental. Dissertação de Mestrado. Brasília: PPGAS/UnB, 2007.

BAINES, Stephen & TEÓFILO DA SILVA, Cristhian. Antropólogos, Usinas Hidrelétricas e Desenvolvimentalismo na América Latina. Anuário Antropológico, v. 07-08, 2009, p. 271-297.

BAINES, Stephen Grant ; TEÓFILO DA SILVA, Cristhian. Situações extremas, grandes projetos de desenvolvimento e povos indígenas: Indigenismo empresarial em perspectiva comparada. REVISTA DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE AS AMÉRICAS, v. 12, 2018, p. 37-48.

BAINES, Stephen. O território dos Waimiri-Atroari e o indigenismo empresarial. Ciências Sociais Hoje, [s. l.], n. 138, 1993, p. 219-243.

BELTRÃO, Jane & COSTA OLIVEIRA, Assis. da. Significados do direito à conquista: Povos indígenas versus UHE Belo Monte. In: PACHECO DE OLIVEIRA, J. & COHN, C. (orgs.) Belo Monte e a questão indígena. Brasília: ABA, 2014.

BOCCARA, Guillaume; BOLADOS, P. Dominar a través de la participación? El neindigenismo en el Chile de la postdictadura. Memoria Americana, Vol. 16, nº 2, 2008.

BRONZ, Deborah. Do campo etnográfico ao campo político: Uma análise dos bastidores do licenciamento ambiental. Guarimã - Revista de Antropologia & Política, V. 1, n.1, 2020.

BRONZ, Deborah. Nos bastidores do licenciamento ambiental: Uma etnografia das práticas empresariais em grandes empreendimentos. RJ: Contracapa, 2016.

BRONZ, Deborah. Experiências e contradições na etnografia de práticas empresariais. In: CASTILHO, Sergio; SOUZA LIMA, Antonio Carlos de; TEIXEIRA, Carla Costa (orgs.) Antropologia das relações de poder: Reflexões etnográficas entre burocracias, elites e corporações. RJ: Contracapa, 2014.

BRONZ, Deborah. “O Estado não sou eu”. Estratégias empresariais no licenciamento ambiental de grandes empreendimentos industriais. Campos 14 (1-2), 2013.

BUSTILLO, Inés. Latin America and the Caribbean: Links with China and the Global Economy. Presentación de Powerpoint. Washington: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2011.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. Ação indigenista, eticidade e o diálogo interétnico. Estudos Avançados, Estudos Avançados 14 (40), 2000.

COMAROFF, John & COMAROFF, Jean. *Ethnicity, Inc.* Chicago & London: The University of Chicago Press, 2009.

COSTA, Rafael. Indigenismo empresarial em Belo Monte: Uma etnografia da política de licenciamento ambiental de um mega empreendimento na Amazônia. *Amazônia: Revista de Antropologia*, v. 11(1), 2019.

DEMARIA, Federico; KOTHARI, Ashish; SALLEH, Ariel; ESCOBAR, Arturo & ACOSTA, Alberto. Post-development: From the Critique of Development to a Pluriverse of Alternatives. In: Sergio Villamayor-Tomas & Roldan Muradian (eds.). *The Barcelona School of Ecological Economics and Political Ecology: A Companion in Honour of Joan Martinez-Alier*. Cham: Springer, 2023, pp. 59-69.

DYCK, Noel. Cultures, Communities and Claims: Anthropology and Native Studies in Canada. *Canadian Ethnic Studies*, XXII, 3, 1990.

DYCK, Noel. What is the Indian 'Problem'. Tutelage and Resistance in Canadian Indian Administration. St. John: Institute of Social and Economic Research, ISER, 1996.

ESCOBAR, Arturo. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FEARNSIDE, Philip & MILLIKAN, Brent. *Hidrelétricas na Amazônia: Fonte de energia limpa? O setor elétrico brasileiro e a sustentabilidade no século 21*. Brasília: International Rivers Network-Brasil, 2012.

GALLOIS, Dominique. De arredio a isolado: Perspectivas de autonomia para os povos indígenas recém-contatados. GRUPIONI, Luís Donisete Benzi (org.). *Índios do Brasil*. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura, 1992.

GASPAR, Natália Morais. Etnografia, trabalho de campo e diagnósticos socioeconômicos para licenciamento ambiental de grandes empreendimentos no Brasil: Tempo, poder e categorias de classificação. *Sociologia, Antropologia*, v. II.02, 2021.

GUDYNAS, Eduardo. Diez Tesis urgentes sobre el nuevo extrativismo. Contextos y demandas bajo el progressismo sudamericano actual. In: *Extrativismo, política y sociedade*. Quito: CAAP y CLAES, 2009.

GUDYNAS, Eduardo & ACOSTA, Alberto. La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Vol. 16, n. 53, 2011.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. *La chute du ciel: Paroles d'un chaman Yanomami*. Paris: Plon, 2010.

LAMONTAGNE, Annie. Impactos discursivos: Conflitos socioambientais e o licenciamento da UHE Estreito. Curitiba: CRV, 2012.

LEITE LOPES, José Sérgio et.al. A ambientalização dos conflitos sociais. RJ: Relume Dumará, 2004.

LITTLE, Paul. Megaprojectos en la Amazonía: Un análisis geopolítico y socioambiental con propuestas de mejor gobierno para la Amazonía. Lima: RAMA/ARA/DAR, 2013.

MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo Neodesenvolvimentismo e neoextrativismo: Duas faces da mesma moeda? Águas de Lindóia: 37o Encontro Anual da Anpocs. Seminário Temático 39, 2013.

MONTAÑO, Marcelo. Planejamento às avessas: Os descompassos da avaliação de impactos sociais no Brasil. In: PACHECO DE OLIVEIRA, J. & COHN, C. (orgs.) Belo Monte e a questão indígena. Brasília: ABA, 2014.

MOURA, Marlene Castro Ossami de ; LIMA FILHO, M. F. ; SILVA, Cristhian Teófilo da. Marchando sobre territórios indígenas: ocupação das terras Tapuia, Karajá e Avá-Canoeiro. In: MARIN, Joel Orlando Bevilaqua; NEVES, Delma Pessanha. (Org.). Campesinato e Marcha para o Oeste. Santa Maria: Editora da UFSM, 2013, v. 1, p. 465-496.

O' HARA, Sabine. Discursive Ethics in Ecosystems Valuation and Environmental Policy. Ecological Economics, Volume 16, Issue 2, 1996.

PACHECO DE OLIVEIRA, João. "O nosso governo": Os Ticuna e o regime tutelar. SP: Marco Zero; Brasília: MCT/CNPq, 1988.

PACHECO DE OLIVEIRA, João. Os instrumentos de bordo: Expectativas e possibilidades de trabalho do antropólogo em laudos periciais. In: PACHECO DE OLIVEIRA, J. & ALMEIDA, A.W.B.de (orgs.) Indigenismo e territorialização: Poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo. RJ: Contracapa, 1998.

PETERS, Evelyn. "Native People and the Environmental Regime in the James Bay and Northern Quebec Agreement". Arctic, Vol. 52, N. 4 (December), 1999, pp. 395-410.

POLO BLANCO, Jorge; PIÑEIRO AGUIAR, Eleder. El Buen Vivir como discurso contrahegemónico: Post desarrollo, indigenismo y naturaleza desde la visión andina. Mana 26 (1), 2020.

RIBEIRO, Gustavo. Quanto maior melhor? Projetos de grande escala: Uma forma de produção vinculada à expansão de sistemas econômicos. In: PACHECO DE OLIVEIRA, J. & COHN, C. (orgs.) Belo Monte e a questão indígena. Brasília: ABA, 2014.

ROJAS, Biviany (Des)cumprimento das condicionantes socioambientais de Belo Monte. In: PACHECO DE OLIVEIRA, João & COHN, Clarice. (orgs.) Belo Monte e a questão indígena. Brasília: ABA, 2014.

ROJAS GARZÓN, Biviany; YAMADA, Erika & OLIVEIRA, Rodrigo. Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. SP: RCA, 2016.

ROTHMAN, Franklin Daniel. (org.) Vidas alagadas: Conflitos socioambientais, licenciamento e barragens. Viçosa: UFV, 2008.

SOUZA LIMA, Antônio Carlos de. Um grande cerco de paz: Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1995.

SVAMPA, Maristela. As fronteiras neoextrativistas na América Latina: Conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências. SP: Elefante, 2019.

SILVA, Cristhian Teófilo da. Cativando Maíra: A sobrevivência dos índios Avá-Canoeiro no Alto Rio Tocantins. 1. ed. São Paulo/Goiânia: Annablume/Editora da PUC-Goiás, 2010, 304p .

TOSTA, Lena. “Homi matou papai meu”: Uma situação histórica dos Avá-Canoeiro. Dissertação de Bacharelado em Ciências Sociais. Brasília: UnB, 1997.

VERDUM, Ricardo. Desenvolvimento, etnodesenvolvimento e integração Latino-Americana. In: SILVA, Cristhian Teófilo da; LIMA, Antonio Carlos de Souza; BAINES, Stephen. (Orgs.). Problemáticas sociais para sociedades plurais: políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento em perspectiva comparada. SP: Annablume; Brasília: FAP-DF, 2009.

VERDUM, Ricardo. As obras de infraestrutura do PAC e os povos indígenas da Amazônia brasileira. Brasília: INESC, 2012.

VEROCAI, Iara. O licenciamento ambiental em outros países. Seminário Licenciamento, Proteção Ambiental e Desenvolvimento, 2004. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/DAI/_arquivos/iaraverocai2.pdf

VIANNA, Aurélio. Hidrelétricas e meio ambiente: Informações básicas sobre o ambientalismo oficial e o setor elétrico no Brasil. RJ: CEDI, 1989.

VITTE, Claudete de Castro Silva. Neoextrativismo e o uso de recursos naturais na América Latina: Notas introdutórias sobre conflitos e impactos socioambientais. Conexão Política - Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI, V. 9, n. 1, 2020.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo & ANDRADE, Lúcia. Hidrelétricas do Xingu: O Estado contra as sociedades indígenas. In: SANTOS, Leynad Ayer & ANDRADE, Lúcia. (orgs.) As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas. SP: Comissão Pró-Índio de SP, 1988.

WHYTE, Kyle. Indigenous Climate Change Studies: Indigenizing Futures, Decolonizing the Anthropocene. English Language Notes, Volume 55, Number 1-2, 2017.

ZHOURI, Andrea & LASCHEFSKI, Klemens. (orgs.) Desenvolvimento e conflitos ambientais. BH: UFMG, 2010.

Povos indígenas, grandes projetos hidrelétricos e indigenismo empresarial no Brasil e no Canadá

Resumo

Este trabalho parte da comparação dos casos Avá-Canoeiro e Cree diante dos grandes projetos hidrelétricos instalados em seus territórios para examinar os processos de sobreposição de regimes de indianidade e ambientais como balizadores dos seus direitos à autodeterminação e autonomia. Estes casos são elucidativos das formas possíveis de resistência dos povos indígenas frente a projetos mega hidráulicos de geração de energia. Parte-se destes casos concretos, compreendidos como situações históricas configuradas por este padrão desenvolvimentista de poder, para examinar a hipótese de que os povos indígenas desempenham a partir da defesa dos seus direitos territoriais um papel central, porém contraditório, no processo de reprodução ampliada de capital. A partir de uma perspectiva de preservação ambiental e reconhecimento de direitos, técnica e cientificamente embasada, discute-se que os povos indígenas acabam por se subordinar aos discursos, fórmulas, acordos e negociações dos empreendedores capitalistas, que subordinam diretamente suas demandas e direitos à reprodução do capital, onde o sofrimento social a que estão sujeitos é silenciado. Através do estudo recíproco dos casos situados no Brasil e no Canadá, serão delineados aspectos semelhantes que permitirão caracterizar os casos como “dramas sociais de desenvolvimento” que estruturam a conflitualidade destas situações e nos exigem formas interculturais de interpretação para seu melhor equacionamento. Nesse sentido, este trabalho também objetiva examinar as condições de possibilidade de acionar princípios da ética discursiva e do diálogo interétnico em contextos interétnicos afetados por grandes obras e projetos de desenvolvimento.

Palavras-chave: Resistência ecoterritorial; Neoextrativismo; Povos Indígenas; Desenvolvimento; Hidrelétricas; Direitos Territoriais.

Indigenous Peoples, Large Hydroelectric Projects, and Corporate Indigenism in Brazil and Canada

Abstract

This work starts from the comparison of the Avá-Canoeiro and Cree cases in the face of the large hydroelectric projects installed in their territories to examine the overlapping processes of indigeneity and environmental regimes as beacons of their self-determination and autonomy rights. These cases are illustrative of possible forms of resistance by indigenous peoples against mega-hydraulic power generation projects. It starts from these concrete cases, understood as historical situations configured by this developmentalist pattern of power, to examine the hypothesis that indigenous peoples play, from the defense of their territorial rights, a central, albeit contradictory, role in the process of expanded reproduction of capital. From a perspective of environmental preservation and recognition of rights, technically and scientifically based, it is argued that indigenous peoples end up being subordinated to the discourses, formulas, agreements and negotiations of capitalist entrepreneurs, who directly subordinate their demands and rights to reproduction of capital, where the social suffering to which they are subject is silenced. Through the reciprocal study of the cases located in Brazil and Canada, similar aspects will be outlined that will allow characterizing the cases as “social dramas of development” that structure the conflict of these situations and require intercultural forms of interpretation for their best equation. In this sense, this work also aims to examine the conditions of possibility of activating principles of discursive ethics and interethnic dialogue in interethnic contexts affected by major works and development projects.

Keywords: Ecoterritorial resistance; Neoextractivism; Indigenous Peoples; Development; Hydroelectric; Territorial Rights.

Pueblos indígenas, grandes proyectos hidroeléctricos e indigenismo empresarial en Brasil y Canadá

Resumen

Este trabajo parte de la comparación de los casos Avá-Canoeiro y Cree frente a los grandes proyectos hidroeléctricos instalados en sus territorios para examinar los procesos superpuestos de indigeneidad y regímenes ambientales como balizas de sus derechos a la autodeterminación y autonomía. Estos casos son ilustrativos de posibles formas de resistencia de los pueblos indígenas frente a megaproyectos de generación de energía hidráulica. Se parte de estos casos concretos, entendidos como situaciones históricas configuradas por

este patrón de poder desarrollista, para examinar la hipótesis de que los pueblos indígenas juegan, desde la defensa de sus derechos territoriales, un papel central, aunque contradictorio, en el proceso de reproducción ampliada de capital. Desde una perspectiva de preservación ambiental y reconocimiento de derechos, con base técnica y científica, se argumenta que los pueblos indígenas terminan siendo subordinados a los discursos, fórmulas, acuerdos y negociaciones de los empresarios capitalistas, quienes subordinan directamente sus demandas y derechos a la reproducción del capital, donde se silencia el sufrimiento social al que están sujetos. A través del estudio recíproco de los casos ubicados en Brasil y Canadá, se perfilarán aspectos similares que permitirán caracterizar los casos como “dramas sociales del desarrollo” que estructuran el conflicto de estas situaciones y requieren de formas interculturales de interpretación para su mejor equiparación. En este sentido, este trabajo también tiene como objetivo examinar las condiciones de posibilidad de activar principios de ética discursiva y diálogo interétnico en contextos interétnicos afectados por grandes obras y proyectos de desarrollo.

Palabras-clave: Resistencia ecoterritorial; neoextractivismo; Pueblos Indígenas; Desarrollo; Hidroeléctricas; Derechos Territoriales.

Do reconhecimento jurídico-afirmativo à racionalidade compensatória do licenciamento ambiental: limites e possibilidades na reconhecimento identitária indígena

Meire Cristina Cabral de Araújo¹
Juliana Sarti Roscoe²

Introdução

Não é de hoje que o tema relação entre povos indígenas e o Estado tem sido objeto de investigação nos países latino-americanos. Entretanto, o debate contemporâneo dessa relação se volta ao núcleo “Desenvolvimento e Povos Indígenas” e, como parte desse conteúdo, destaque-se a questão do lugar dos coletivos indígenas³ enquanto sujeitos políticos diante de projetos de desenvolvimento. Nesse sentido, se amplifica a apreensão de que a integridade cultural indígena, especialmente no que tange aos seus direitos à terra e aos recursos naturais, seja relativizada em face das políticas desenvolvimentistas.

O receio não é imaginário tendo em vista que o modelo de integração desenvolvimentista, em um passado recente, conduziu a implantação dessas obras de modo impositivo e violento.

Ocorre que decorrente da ação política indígena foi se estabelecendo uma revisão em relação ao reconhecimento da diversidade cultural e da organização política indígena. As bases

¹ Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas do Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília. Especialista em Direito Penal. Pesquisadora do Laboratório de Estudos e Pesquisas Colaborativas com Povos Indígenas, Comunidades dos Quilombos e Povos Tradicionais. Atua na Coordenação de Gestão de riscos à integridade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT. Área de Pesquisa: Campo Social da Infraestrutura de Transportes. Email: meirecris1973@gmail.com

² Geóloga e Mestre em Gestão Econômica do Meio Ambiente pelo Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura do Departamento de Economia da Universidade de Brasília. Coordenadora Técnica da execução do Programa de Apoio às Comunidades Mbyá-Guarani da BR-116 pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina e Diretora de Meio Ambiente da empresa MPB Engenharia. Área de Atuação: Meio Ambiente e Gestão Socioambiental vinculada a Obras de Infraestrutura. Email: juliana.roscoe@gmail.com

³ No escopo desta pesquisa o termo coletivo indígena refere-se à adjetivação social de parcelas populacionais de um ou de vários povos indígenas, bem como aos grupos étnicos tomados em sua totalidade.

das iniciativas de supressão e abafamento dos povos indígenas foram sendo estremecidas em face das reivindicações indígenas quanto aos direitos de participação nas decisões do Estado. O conteúdo profundo da luta diz respeito, no dizer de Batalla (2006), à demanda de serem reconhecidos como sujeitos políticos.

O movimento alcançou organismos internacionais. A Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, por exemplo, determina a participação dos povos indígenas mediante processos de consulta em medidas administrativas que os afetem. Em seguida, as cartas constitucionais de vários países da América Latina repeliram, pelo menos no plano normativo, a perspectiva assimilacionista e o princípio da tutela dos povos indígenas.

Simultaneamente a essa revisão principiológica as premissas norteadoras do desenvolvimento também foram revisitadas e, atualmente, a atividade empreendedora de infraestrutura insere-se numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, onde se reconhece os impactos ambientais, socioeconômicos e culturais do empreendimento. Esta compreensão está de acordo com a Declaração Rio de Janeiro/92 que estabelece princípios a serem perseguidos neste novo paradigma de desenvolvimento sustentável, dentre os quais o que se refere ao fato de que os seres humanos estão no centro das preocupações relativa ao meio ambiente e que o desenvolvimento não pode ser considerado isoladamente. Nessa perspectiva, uma obra rodoviária com fulcro desenvolvimentista, por exemplo, não se restringiria tão somente a um plano de crescimento econômico, com objetivo de escoar mercadorias ou dar maior agilidade e redução de custos, outros aspectos precisariam ser considerados.

Ainda conforme a Declaração, os povos indígenas e outras coletividades locais têm um papel a desempenhar na gestão do meio ambiente e o desenvolvimento, em decorrência de seus conhecimentos do meio e de suas práticas sociais. Os Estados e demais povos deveriam reconhecer sua identidade, sua cultura e seus interesses, concedendo-lhes todo apoio necessário e permitindo-lhes participar eficazmente na realização de um desenvolvimento sustentável.

A atividade empreendedora foi compelida a aderir a novas perspectivas de desenvolvimento, reconhecendo os impactos ambientais, socioeconômicos e culturais do empreendimento.

O alinhamento dessas mudanças paradigmáticas foi impondo uma matriz de relacionamento como sendo jurídica-afirmativa, entre povos indígenas e a atividade desenvolvimentista. Na situação em que empreendimentos podem afetar comunidades indígenas e suas terras, estudos específicos precisam ser realizados e as obras ficam sujeitas a licenciamentos administrativos ambientais, em que devem ser mitigados e compensados os impactos ambientais, socioeconômicos e culturais do empreendimento, uma vez reconhecidos.

As medidas mitigadoras e compensatórias precisam passar pelo consentimento da coletividade indígena. Considerando essa matriz de relacionamento jurídico-afirmativo e a racionalidade compensatória desses empreendimentos buscamos verificar se as pactuações firmadas como compensação podem favorecer uma ação política-cultural identitária indígena, aqui compreendida como reafirmação de elementos socioculturais da identidade indígena.

Para este exame elegemos uma situação social formada a partir de um empreendimento desenvolvimentista que afetou um povo indígena, a saber, os Mbyá-Guarani. Trata-se da duplicação da rodovia BR-116, que liga os municípios de Guaíba e Pelotas, no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. O empreendimento esteve a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, órgão estatal federal responsável pela operacionalização da infraestrutura de transportes no Brasil. Na área de influência⁴ dessa rodovia foi identificada a presença do povo indígena Mbyá-Guarani, que por ocasião do planejamento do empreendimento morava às margens da rodovia, bem como em aldeias próximas, totalizando oito comunidades. Medidas compensatórias foram estabelecidas e executadas e são a partir dessas que apuramos a premissa desse artigo: os limites e as possibilidades na reconstrução identitária indígena em processos de licenciamento ambiental.

Nessa empreitada, num primeiro momento, indicamos e analisamos duas modulações que ordenam o licenciamento ambiental e como tal se constituem arrimo na implementação

⁴ A esse respeito, cabe aqui uma ponderação sobre como os indígenas são, nessa circunstância, pensados administrativamente em face de um empreendimento. A presença indígena é considerada em termo espacial e assim localizada como encontrando-se em área de influência da obra, quando de fato ocorre o contrário. Andrade e Castro (1988) discutem essa sutil designação, apontando que nesta subjaz uma construção ideológica que desloca o lugar dos sujeitos. Em obras de infraestrutura é comum transformar o empreendimento em sujeito. “As populações humanas são assimiladas a uma natureza, e a obra recolhe em si os valores de sujeitos” (ANDRADE; CASTRO, 1988, p. 10).

das ações compensatórias, a saber, a natureza econômica em que é alçado o meio ambiente e a condição assecuratória existencial que deste decorre. Esses dois elementos ainda foram relacionados enquanto possibilidade de recobro identitário indígena. Em seguida, analiso se a soma desses tons tem seus reflexos no modo, segundo o qual os povos indígenas são circunscritos em projetos de infraestrutura destacando o ethos do reconhecimento que se estabelece nesses projetos. Por fim, a partir do licenciamento ambiental e os termos compensatórios estabelecidos entre os Mbyá-Guarani e o Estado analisamos os limites e as possibilidades na reconhecimento indígena que se erguem nas tratativas por ocasião do procedimento administrativo de licenciamento dos empreendimentos.

Componentes subjacentes ao licenciamento ambiental: a modulação econômica e a matriz antro-po-ecocêntrica

A atenção em relação ao meio ambiente e às comunidades que se encontrem na área de influência de um empreendimento é relativamente recente e como já visto faz parte de um contexto maior decorrente de ações reivindicatórias e acordos internacionais, onde se reconhece, como consequência do desenvolvimento e do progresso científico, tecnológico, industrial e econômico uma pluralidade de atividades que originam uma diversidade de novos riscos que se firmou como problemática ambiental.

Era manifesto que o consumo humano dos recursos naturais ultrapassava as capacidades biológicas e físicas do planeta em função de um crescimento industrial e científico de altíssimo impacto⁵.

Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas - ONU criou uma Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, com o propósito de reexaminar os principais problemas do ambiente e formular propostas para solucioná-los, os trabalhos resultaram no

⁵ Sobre esse debate, emblemática é a obra de Carson (1969), “Primavera Silenciosa”, na qual denuncia o uso indiscriminado de pesticidas e sua correspondente ameaça à saúde e à fauna. Outra referência foi a organização em 1968 de um grupo multidisciplinar de especialistas, o chamado Clube de Roma, objetivando promover a discussão sobre as crises ambientais daquele momento e do por vir. Estes especialistas geraram o documento intitulado “The limits do growth” (Os limites do crescimento). Em 1972 o tema entra na pauta de uma discussão mais global, através da Organização das Nações Unidas – ONU, quando essa promoveu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.

Relatório Brundtland⁶. Uma das análises do relatório foi a comparação entre o índice de pobreza nos países do hemisfério sul e o consumismo do hemisfério norte, realidade apontada como uma das causas da falta de sustentabilidade dos modelos de desenvolvimento e da promoção das crises ambientais.

Essa nova conjuntura de desenvolvimento sustentável traz consigo elaborações onde subjazem questões de natureza econômica e de condição assecuratória existencial. Nesse ambiente de reexame quanto a relação com a natureza, Motta (2006) e Prado (2009) asseveram que o meio ambiente é então consolidado sob dois trilhos: como custo de oportunidade na produção de bens e serviços, elemento motor da economia, e como bem jurídico de um matiz antropo-ecocêntrico, ou seja, definido a partir do homem, como ambiente necessário para sua sobrevivência e desenvolvimento enquanto pessoa. Pode-se dizer que nesta última vertente os seres humanos, em tese, estariam no centro das preocupações relativas ao meio ambiente e o desenvolvimento não mais é considerado sem a avaliação das condicionantes ambientais, culturais e sociais.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi introduzido, entretanto, sem a necessária ponderação e juízo quanto ao sistema de produção existente, bem como quanto aos modelos de desenvolvimento. Na verdade, o próprio sistema é reivificado, posto que ao estabelecer a categoria analítica pobreza e consumo como indicador da falta de sustentabilidade, a questão é direcionada para fatores de equilíbrio dentro da matriz intocável do próprio sistema capitalista. A sustentabilidade subjacente é a de um modelo econômico enquanto sistema de produção, trazendo consigo apenas indicativos de fatores de equilíbrio ao instituir limites de controle da degradação. A respeito tem-se que, conforme assegura Foster (2005), a catástrofe ambiental planetária em curso deita suas raízes no sistema econômico capitalista. O capitalismo, pois, tem início com um sistema de despojamento da natureza e, por que não dizer, da riqueza pública.

Nesse diapasão é que a matéria ambiental, não obstante todo o discurso ético que o circunda tem seu conteúdo prático estabelecido a partir da consideração do meio ambiente como parte do sistema econômico de um país, visto, repise-se, como custo de oportunidade

⁶ Recebe esse nome porque os trabalhos foram coordenados pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. O relatório também ficou conhecido como “Our Common Future” (Nosso Futuro Comum).

na produção de bens e serviços e, nessa condição, é preciso buscar o equilíbrio entre atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas.

Nessa perspectiva, Motta (2006) esclarece que o valor econômico ou o custo de oportunidade dos recursos ambientais normalmente não é observado no mercado por intermédio do sistema de preços. No entanto, visto como os demais bens e serviços presentes no mercado, seu valor econômico deriva de seus atributos, com a peculiaridade de que estes atributos podem ou não estar associados a um uso. O fato é que um bem ambiental sofre avaliação econômica através da determinação do que é equivalente em termos de outros recursos disponíveis na economia.

Essa correlação do ambiente com a economia é a resposta do Estado em relação ao enfrentamento da problemática ambiental, tomada enquanto evento de um sistema econômico. A acomodação se dá na perspectiva ilusória da criação de um novo capitalismo climático, em que o sistema muda de inimigo do meio-ambiente para seu salvador, sem discutir as relações antecedentes aos fatores que implicaram na convulsão ambiental.

O meio ambiente acaba também ganhando contornos assecuratórios existenciais, redimensionado como um bem jurídico de natureza metaindividual ou macrossocial de cunho difuso, que se direciona ao coletivo, se apresentando de modo informal em certos setores sociais, com sujeitos indeterminados e cuja lesão tem natureza extensiva ou disseminada. Passam a fazer parte deste ambiente a natureza, com os elementos água, ar e solo, a fauna e a flora, além do conteúdo da relação homem-meio, recebendo a tutela administrativa e jurídica. É nesse contorno que no diagnóstico ambiental em empreendimentos é requerida a descrição das variáveis ambientais como os meios físico, biótico, socioeconômico e cultural. Nessa última variável, devem ser observados aspectos como economia, características do uso do solo, municípios e distritos atingidos pelo empreendimento, infraestrutura regional, dinâmica populacional, saúde, educação, comunidades afetadas, patrimônio histórico, cultural, arqueológico e paleontológico.

Bellia e Bidone (1993) asseveram que é uma das características intrínsecas dos projetos e obras de engenharia causar impactos no meio ambiente para gerar sua produção, seja ela uma habitação familiar, uma ferrovia, uma rodovia ou um porto. Tais impactos são

gerados tanto pela construção em si, quanto pelo uso dos recursos naturais à volta. As implicações não são apenas biofísicas, o seu reflexo também se dá no âmbito social, com resvalos em aspectos econômicos e culturais. As questões que envolvem uma e outra implicação são fundamentalmente distintas e nesta última os efeitos são sentidos de forma particular, tornando-se ainda mais sensível quando a interface desses empreendimentos cruza diferenças socioculturais, como é o caso dos povos indígenas, na condição de povos ancestrais do continente americano, em relação à recente colonização europeia.

Essa internacionalização do debate ambiental ganha contornos pragmáticos institucionalizantes e na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, em 1992, na cidade do Rio de Janeiro a dimensão social do problema ecológico amplia o pensamento para além da dinâmica biofísica e agrega valores e preocupações éticas, antropológicas, culturais, sociais, econômicas e políticas. Nesse sentido, firmou-se a Declaração do Rio de Janeiro de 1992, na qual estabeleceram-se princípios a serem perseguidos nesse novo paradigma de desenvolvimento sustentável. Na carta declaratória, os povos indígenas e outras coletividades locais têm um papel a desempenhar na gestão do meio ambiente e do desenvolvimento, em decorrência de seus conhecimentos do meio e de suas práticas sociais.

Nesta confecção de reconhecimento voltado aos povos indígenas cumpre aqui ponderar sobre os contornos da vinculação que há entre o reconhecimento da identidade, da cultura e dos interesses dos povos indígenas, inseridos em circunstância declaratória. Essa vinculação pode ser observada sob dois aspectos:

O primeiro traz consigo uma lógica cujo pano de fundo é a alocação dos povos indígenas como parte daquilo que nomeamos como natureza. Aliás, essa concepção não é recente. Relações históricas dessa qualificação indígena foram talhadas por artífices de uma indianidade hiper-realizada (RAMOS, 1995). Nesse aspecto tem-se uma longa história social elaborando, mediante concepções e estruturações socioculturais, os povos indígenas como parte da natureza.

Na história das representações sobre as populações indígenas operantes, por exemplo, nas relações interétnicas brasileiras, Ramos (1998) ainda destaca que nas designações atribuídas aos índios por não-índios há uma ambivalente caracterização – ora selvagem e ora

edênica – que pôs em circulação representações do índio, de um lado, como puro, digno e ingênuo, e de outro, como inferior, incapaz, bárbaro, selvagem, primitivo, pagão e inábil para a vida moderna. A despeito da ambiguidade destacada pela autora, o fato é que um e outro trazem a marcação da vinculação com o que se nomeia de natureza.

Redford (1990 apud ÁVILA, 2012, p. 166) estabelece o liame dessa alteridade construída nas formulações de políticas de alcance planetário no que concerne à preservação ambiental, chamando a atenção para a “fabricação de concepções de povos indígenas e tradicionais, como povos naturalmente guardiões da natureza ou espiritualmente ambientalistas”.

O segundo aspecto desse contorno vinculante volta-se à observação quanto aos termos do princípio voltado ao reconhecimento identitário e cultural dos povos indígenas. No sentir dessas pesquisadoras um modo de um reconhecimento que nomeamos de utilitário, incluído em termos funcionais e atado a uma condição assecuratória, cuja natureza é econômica e pensada como fator de equilíbrio do próprio sistema.

Pode-se inferir nesse aspecto que a conjuntura do reconhecimento, enquanto princípio, camuflou as marcas de dominação e de subordinação aos quais foram impingidos os povos indígenas. Ao deixar de abordar essas questões a Declaração imprimiu uma perspectiva funcional ao reconhecimento dos povos indígenas, assemelhando-os a ativos econômicos na proteção ambiental. Consoante o texto, os povos indígenas e outras coletividades locais têm um papel a desempenhar na gestão do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

Tem-se, portanto, que a identificação entre povos indígenas e meio ambiente é resultado de uma interpretação não-indígena da relação entre povos indígenas e os lugares que habitam, vista como uma relação harmônica. Porém, esta interpretação está longe de apreender os termos em que a relação entre grupos étnicos diversos e seus lugares de origem se dá, pois parte de noções não indígenas, por exemplo, “natureza”, “preservação” e “sustentabilidade” – categorias que, consoante Mesquita (2018, p. 32), “[...] de início, separam meio ambiente dos seres humanos, diferentemente de cosmologias indígenas diversas que podem apresentar entendimentos e categorias bastante distintos”, o que representa uma relevante diferença ontológica – ou ainda pois, conforme Ulloa (2004), apresenta uma tradução resumida e superficial à identificação de indígenas enquanto “nativos ecológicos”. Essa

identificação pode acionar o imaginário que associa povos indígenas tanto ao exotismo e ao “bom selvagem” quanto à ideia oposta de não civilizado e de “atrasado” (BRYSK, 1996).

Essa congregação do ponto de vista ambiental, entre povos indígenas e a conservação da natureza, apesar de não ter desenfreado as condições as quais os povos indígenas foram acomodados ao longo da história favoreceu contornos identitários, sobressaindo um reconhecimento identitário e cultural funcional, servindo como fator de superação da condição disfônica⁷ e subalterna a qual se tentou encaixilhar o indígena.

Os povos indígenas vêm capturando muito bem os códigos de dominação e exploração históricos e ainda operantes, mesmo que reconfigurados por meio de novos contextos socioculturais e morais como o é a questão ambiental.

Essa subversão positiva é observada desde a apropriação do estigma de índio que se situa como elemento que implica diferenciação, identidade particular e *status* social. O estigma que historicamente foi excludente ganha caráter identitário que também pode incluir. Ao assumir uma identidade diferenciada abre-se espaço para a busca pela autonomia e pelo autogoverno.

Essa conformação dos povos indígenas no discurso ambiental desde a ideia funcional de desenvolvimento sustentável e até à ideia da subversão positiva de uma indianidade genérica, respectivamente, geraram revisões, pelo menos no plano formal, quanto ao modelo operacional de ações desenvolvimentistas e quanto ao reconhecimento da diversidade indígena. Tais revisões são acompanhadas de uma tecitura normativa internacional voltada ao combate de discriminações étnicas históricas, em reconhecimento de uma pluralidade cultural que repercutiu na atividade empreendedora de infraestrutura de transportes. A soma desses tons tem seus reflexos no modo segundo o qual os povos indígenas são reconhecidos em projetos de infraestrutura. Esses aspectos serão examinados na seção seguinte.

⁷ O termo dissonância, utilizado na obra “Acesso à justiça de democracia no Brasil: conformações indígenas nos tribunais da República”, foi empregado metaforicamente reportando-se à conformação subalterna e silenciadora aos quais se buscou imprimir aos indígenas. A descrição disfônica de natureza clínica pode ser assemelhada, alegoricamente, à conformação subalterna e silenciadora dos indígenas, verificada no projeto indigenista, cuja dimensão mais funcional desta condição deita raiz na representação sobre os motivos durante a colonização do Novo Mundo pelos europeus, como bárbaros e selvagens, pagãos, povos que viviam em desordem sem princípios e autoridade. Essa idealização acabou sendo avalizada quando da construção da nação brasileira (RODRIGUES; SILVA, 2016).

O *etno* e *ethos* do reconhecimento na infraestrutura de transportes: a racionalidade compensatória.

Para a implantação de novas infraestruturas de transportes ou melhoramento das já existentes são realizadas avaliações da viabilidade da obra ponderando-se quanto aos investimentos a serem efetuados no empreendimento e o benefício econômico deste. Em face de determinações legais, também se afere o impacto ambiental⁸, que por sua vez como já dito demanda uma série de licenças administrativas.

Essa perspectiva de desenvolvimento sustentável foi rapidamente normatizada pelo poder público, instituindo-se a ferramenta do licenciamento administrativo ambiental onde reconhecendo-se os impactos ambientais, socioeconômicos e culturais de um empreendimento estes devem ser mitigados e compensados. Caso esses impactos atinjam povos indígenas há um item específico a ser observado que de acordo com o jargão administrativo é denominado de componente indígena. Este componente, objeto de análise neste estudo, é observado como sendo o espaço onde não apenas ocorre a delimitação dos impactos, mas também as tratativas relacionadas às deliberações de programas que mitiguem e compensem esses impactos.

É premente, entretanto, que se busque entender o entretom que circunscrevem essa condição de reconhecimento nas quais a participação dos indígenas como sujeitos políticos ocorrem nesses empreendimentos, em termos de compensação, e assim atuarem nas decisões do Estado na defesa de seus interesses e nas ações que os afetem.

Essa seção averigua o *ethos* desse reconhecimento na infraestrutura de transportes. A esse respeito, cumpre realçar que a dimensão sociológica do *ethos*, no escopo interpretativo desta seção, encontra fundamento nos trabalhos de Pierre Bourdieu, que propôs uma

⁸ O Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA é um conjunto de análises técnicas amplas que contempla várias etapas prévias ao projeto executivo de um grande empreendimento. A viabilidade técnica considera elementos como estrutura, instalações, informações ambientais, informações legais, entre outros. Já o estudo de viabilidade econômica procura analisar a aplicabilidade do negócio no sentido de se ter uma ideia do seu comportamento diante do mercado, reunindo informações obtidas em pesquisas de campo, coleta de dados e avaliações do futuro projeto, além do diagnóstico de problemas e definição das melhores soluções para o contratante, e analisando os impactos e benefícios sociais, econômicos e ambientais ao passo que determina a alternativa mais viável para a implantação do empreendimento.

reinterpretação da noção de *ethos* no quadro do conceito de *habitus*⁹ (AMOSSY, 2005). “Como componente do *habitus*, o *ethos* designa em Bourdieu o conjunto de princípios interiorizados que guiam a conduta de forma inconsciente” (AMOSSY, 2005, p. 26). Molinié e Viala (1993), em um mesmo sentido, a partir do conceito de *habitus*, consideram que o *ethos* permite a adesão aos valores comungados por um grupo social dominante, que os faz passar por indiscutíveis.

O conjunto operativo dos empreendimentos conforma convicções que são interiorizadas em seus agentes administrativos e que afiguram efetivamente um *ethos* característico de um grupo, com seus traços de caráter e suas disposições estáveis (MAINGUENEAU, 2008), que elege processos próprios para cumprir as funções que lhe julgam acometidas. Afigura-se um *ethos* conformado a partir de funções lógicas estruturantes, que dão aos empreendimentos um valor imanente; assentado na fixação da infraestrutura de transportes enquanto expressão de um processo macroestrutural econômico, com o qual os Estados buscam alocar-se enquanto subsistema capitalista ao sistema mundial do capital; e, por fim, suportado por um engenho burocrático, enquanto racionalidade formal instrumental, que se configura numa espécie de poder que forma parte do poder do Estado.

Ocorre que, em face de toda uma conjuntura principiológica voltada aos povos indígenas, o *ethos* que conforma a atividade da infraestrutura requer ser contrabalanceado em suas categorias matriciais. Mas, como tem sido acomodado nos projetos de infraestrutura de transportes esse conjunto de princípios estabelecidos, desde Convenções e Declarações internacionais e salvaguardas legais do étnico, de forma a que o reconhecimento preconizado nos instrumentos jurídicos passasse a fazer parte das dinâmicas dos empreendimentos?

A resposta a essa questão requer trazer à tona uma consideração já debatida na seção anterior, a saber, o discurso ambiental e sua natureza econômica. Concluiu-se na análise precedente que o discurso ambiental elaborado tem natureza funcional direcionada para fatores de equilíbrio dentro da matriz do próprio sistema capitalista.

Sobre estes fatores de equilíbrio constatamos que eles são traçados e equipados a partir dos conceitos de uma economia de mercado. Nesse caso, tem-se que o pressuposto

⁹ O *habitus* é uma subjetividade socializada (SETTON, 2002). Dessa forma, deve ser visto como um conjunto de esquemas de percepção, apropriação e ação que é experimentado e posto em prática, tendo em vista que as conjunturas de um campo o estimulam.

implícito é o da eficiência de recursos¹⁰, ou seja, como manter a otimização técnico-econômica e as demandas ambientais.

Nesse enquadramento, considera-se que as atividades econômicas nem sempre são eficientes. Em matéria ambiental essa ineficiência interfere na resiliência do meio ambiente, prejudicando sua capacidade de absorção de energia, resíduos e rejeitos produzidos (MUELLER, 2012). Os custos dessa degradação ambiental geram custos sociais, decorrendo o que se denomina dentro do ambiente econômico de externalidades, espécie de falha de mercado que alcança grande importância no estudo dos recursos naturais e na economia ambiental. Tais externalidades são tidas como efeitos colaterais de uma decisão sobre aqueles que não participam dela, ou ainda, são “falhas de mercado nas quais efeitos de determinada atividade atingem terceiros (externos) nela não envolvidos” (DERANI; AQUINO NETO, 2007, p.57).

As externalidades podem ser positivas ou negativas. As positivas são consideradas benéficas e se consubstanciam na atuação de um agente, externalizando benefícios para terceiros sem que esses paguem pelos benefícios recebidos. Já as externalidades negativas ocorrem quando as decisões de produção e de consumo afetam a disponibilidade dos serviços e reduzem o bem-estar ou a produção de outros.

Assim, se reconhece que o mercado pode não funcionar de modo eficiente, perfeito e ótimo, apresentando falhas (BAGNOLI, 2008). Nesse sentido, Hanley e Sapasch (1993), aludindo ao critério de Kaldor-Hicks¹¹, apresentam considerações sobre a eficiência no mercado. Consoante o critério, a eficiência ocorre quando o agente econômico beneficiado é capaz de compensar o prejudicado, estabelecendo-se assim cálculo de custo-benefício para as externalidades negativas.

¹⁰ Vilfredo Pareto (1848-1923) introduziu o conceito de eficiência dos recursos asseverando que os recursos de uma economia devem ser alocados de tal maneira que nenhuma reordenação diferente possa melhorar a situação de qualquer agente econômico sem piorar a situação de qualquer outra. A situação eficiente está, portanto, no fato de que ninguém conseguirá elevar seu bem-estar sem reduzir o de alguma outra pessoa. Tal situação foi denominada de “ótima de Pareto” (PINDYCK; RUBINFELD, 2010).

¹¹ O critério de Kaldor-Hicks, recebe esse nome em decorrência de seus elaboradores, também conhecido como eficiência potencial de Pareto – posto ser considerado uma instrumentalização do conceito original de Pareto. Destaca a importância da possibilidade de os ganhadores compensarem os perdedores em uma alocação de bens, ainda que efetivamente não venham a fazê-lo. O critério aumenta a utilidade prática ao conceito de eficiência de Pareto, viabilizando a sua aplicação ao caso concreto (HANLEY; SAPASCH, 1993).

Destes conceitos, no dizer de Padilha (2010), externalidades negativas devem ser internalizadas pelo empreendedor, ou seja, seu custo deve ser pago por quem as produz, como consequência do princípio do poluidor pagador. A esse respeito, Herman Benjamin (1993, p. 229) assim assevera:

[...] o objetivo maior do princípio do poluidor pagador é fazer com que os custos das medidas de proteção do meio ambiente – as externalidades ambientais – repercutam nos custos finais de produtos e serviços cuja produção esteja na origem da atividade poluidora. Em outras palavras, busca-se fazer com que os agentes que originaram as externalidades assumam os custos impostos a outros agentes, produtores e/ou consumidores.

Estabelece-se então um instrumento econômico, aplicável à problemática ambiental, que exige do usuário dos recursos naturais que suporte o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização desses recursos, devendo, portanto, arcar com os custos das medidas preventivas e/ou compensatórias definidos pelo órgão licenciador competente, assegurando que o ambiente esteja num estado aceitável.

Por este enfoque, se depreende que a instituição de limites de controle vinculados à compensação se torna o elemento chave no fator de equilíbrio da problemática ambiental em seus variados aspectos: social, econômico e biótico. Essa elaboração dá-se em total consonância com as diretrizes do modelo econômico de mercado e a compensação é um recurso carro-chefe nas múltiplas negociações.

Faria (2008) esclarece que a compensação em termos ambientais comporta dois aspectos, sendo um mais amplo e o outro mais restrito. O primeiro significa uma forma de reparação que compreende a recuperação de um ambiente alterado por uma atividade ou empreendimento, sem prejuízo de outras medidas adotadas – de natureza pecuniária ou não. Contudo, ao se referir a “medidas compensatórias”, passa-se a conferir um sentido estrito à expressão. Nesse caso, está-se diante de medidas de cunho não necessariamente pecuniário; as medidas compensatórias, portanto, são aquelas destinadas a compensar impactos ambientais negativos, tomadas voluntariamente pelos responsáveis por esses impactos ou exigidas pelo órgão ambiental competente, e destinam-se a compensar impactos irreversíveis e inevitáveis, distinguindo-se das denominadas “medidas mitigadoras”, voltadas a prevenir impactos adversos ou a reduzir aqueles que não podem ser evitados.

Num enfoque finalístico, Maia (2018) localiza a compensação como sendo um instrumento que favorece a redução do ônus ao meio ambiente e à coletividade, adequando assim o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental.

Em contornos ambientais, a discussão sobre a compensação é indissociável do processo de licenciamento ambiental¹² e é nesse último, enquanto espaço protocolar administrativo, em que são requeridos estudos, relatórios, planos mitigatórios e compensatórios com sua respectiva operacionalização. Nesse predicado, adicionalmente, ainda são firmados os termos e as composições a serem cumpridos pelo empreendedor de forma a obter a autorização para a obra.

Em contorno racional-legal tem-se que o firmado, na forma disposta em compromissos internacionais assumidos pelos países, tem seu ajuste no conceito do que se considera impacto ambiental e compensação. As definições voltadas quanto ao impacto ambiental, responsabilidades, empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental e seus critérios básicos são definidos no Brasil por órgão específico, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que quanto ao impacto e à sua extensão assevera:

Art. 1º Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais. (Resolução CONAMA n. 01/1996).

O órgão regulador é federal e suas resoluções têm aplicabilidade nacional. As interferências no meio ambiente são tomadas como resultado do sistema produtivo humano, que têm consequências na saúde, segurança, bem-estar da população, tanto entre os seres humanos quanto nos biomas. Os empreendimentos rodoviários, ferroviários e aquaviários, entendidos como o complexo das atividades que envolvem as ações de infraestrutura e

¹² Embora ambos os institutos sejam sustentados por leis distintas, a compensação no Brasil só pode ser viabilizada como consequência do licenciamento, principalmente se examinada à luz da manifestação do STF acerca do tema, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.378-6/DF, ocorrida em sessão de 9 de abril de 2008.

operação, representam um dos eixos do sistema produtivo e modificador do meio ambiente e, como tal, sujeita-se às regras do licenciamento ambiental¹³.

As atividades de transportes são submetidas ao adequado tratamento ambiental que, consoante termos do Relatório, operacionalmente, adquire contornos mitigatórios, corretivos ou compensatórios. Esses contornos seriam, então, a chave conciliatória do equilíbrio ambiental dentro da matriz do próprio sistema capitalista.

Mas o que este desfecho analítico, de natureza econômica, tem a contribuir com a questão que pretende esta seção responder? Tais quais as claves em uma partitura servem para indicar ao músico como ler o pentagrama, o matiz até aqui demonstrado reúne, sob a mesma designação, termos e possibilidades no que se refere ao *ethos* do reconhecimento aos povos indígenas na infraestrutura de transportes. O esclarecimento é vital, conforme em seguida será arrematado.

Em circunstâncias em que empreendimentos de transportes afetem povos indígenas, operacionalmente, as tratativas são discutidas e ponderadas na mesma substância interpretativa: são tidas como externalidades do empreendimento e, como tais, as diretivas estatais são no sentido de utilizar-se da semelhante arrumação racional-legal econômica de equilíbrio ao tratamento da matéria, a saber, a compensação.

Nesse escopo, o licenciamento ambiental insere-se como sendo o procedimento administrativo, regulado pelo composto de estudos ambientais e respectivo relatório, elaborado pelo empreendedor e submetido à aprovação do órgão licenciador competente, consoante Resolução CONAMA n. 237/1997 e Portaria Interministerial n. 419/2011. Destes estudos, verificada a presença de povos indígenas nas cercanias de onde se pretende realizar o empreendimento, é estabelecido o que no linguajar administrativo recebe o nome de “componente indígena”. São estudos, planos e programas específicos nos quais são propostos e firmados os termos compensatórios¹⁴ com vistas à obtenção do licenciamento da obra, que no caso específico se dará mediante anuência da FUNAI.

¹³ A Resolução CONAMA n. 01/1996, em seu art. 2º, estabelece um rol de atividades para as quais não há dúvidas que são modificadoras do meio ambiente, dentre estas as de infraestrutura de transportes. Estes projetos causam externalidades diversas, desde sua concepção, implantação e operacionalização.

¹⁴ Sobre as tratativas da compensação estas serão examinadas em capítulo próprio, a partir da análise do conteúdo negocial ocorrido nos empreendimentos eleitos como um dos sistemas similares, enquanto variáveis de análise.

A questão indígena, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental que envolve obras de infraestrutura de transportes, tem assumido enormes proporções, sobretudo nos últimos anos¹⁵. É nesse mesmo ambiente administrativo que, no Brasil, se estendem os ajustes com os povos indígenas, guardando o mesmo critério compensatório dos componentes ambientais básicos.

Medidas compensatórias podem ser claras e objetivas quando se referem aos aspectos do meio biótico e do meio físico, o mesmo não ocorre quando se referem ao meio socioeconômico e, mais ainda, quando afetam coletivos de singularidades existenciais.

Partindo da consideração arrematada de que na atividade empreendedora de infraestrutura de transportes tem-se a compensação como variável de equilíbrio da equação desenvolvimento e reconhecimento jurídico-afirmativo dos povos indígenas.

Para arrematar essa compreensão realizamos coleta de dados sobre o tema com gestores públicos que atuam na operacionalização da infraestrutura de transportes em diferentes regiões do país. Os resultados indicaram que o componente indígena (estudos ambientais indígenas e respectivos planos compensatórios) visavam a obtenção da licença ambiental e o reconhecimento aos povos indígenas em seus direitos. Neste caso, sobressaiu uma relação técnico-normativa de adequação de meios aos fins. Cumpre-se o que está definido em normas para a obtenção do resultado final: a liberação do empreendimento.

No Estado brasileiro o “trato necessário” aos povos indígenas operacionalmente ganha contorno burocrático compensatório perfeitamente compatível com a matriz de equilíbrio econômico verificado, inclusive, na máxima adesão de assertividade dos gestores ao correlacionar os estudos indígenas à obtenção da licença ambiental. A esse respeito, Souza (2017, p. 84-85) destaca:

Ao empreendedor pode parecer atraente simplesmente “pagar” para que a licença seja emitida, não importando se de fato o recurso cumprirá sua finalidade ambiental, uma vez que se trata de um valor não considerável em relação ao custo total da obra e os custos de atrasos são mais onerosos. Aos órgãos envolvidos no processo de licenciamento, pode ser tratar de oportunidade de apropriação de recursos de outras fontes para cumprimento de suas demandas e execução de suas políticas, que pode ter por fundo, também, a ineficiência e/ou omissão do Estado no cumprimento de seus deveres.

¹⁵ As rodovias BR-101/Santa Catarina e BR-163/Pará foram as primeiras experiências de estudos do componente indígena em rodovias federais, respectivamente, nos anos de 2002 e 2007.

Operacionalmente desvela um *ethos* de um reconhecimento aos direitos indígenas desatento ao que seria o mais profundo em uma relação: a categoria matricial do cuidado, no dizer de Boff (2005), capaz de inspirar um novo acordo entre os seres humanos e uma nova relação para com a natureza.

Nesses empreendimentos que afetam povos indígenas estabelece-se uma situação social em que as relações vão sendo impostas, estendidas e ajustadas. Haveria a possibilidade de que as pactuações compensatórias pudessem agregar componentes de identidade? Na seção seguinte itens executados no licenciamento ambiental foram observados e deste se buscou inferir essa possibilidade. O componente chave são os acordos firmados com o povo Mbyá-Guarani.

Os Mbyá-Guarani e o caso do licenciamento ambiental da duplicação da Rodovia BR 116: limites e possibilidades na reconhecimento identitária indígena.

O espaço territorial Mbyá-Guarani compreende uma dilatada matriz de terras e águas que abrange as regiões dos atuais Estados nacionais da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai. Freitas (2004) destaca que essa extensa área conjuga o bioma Mata Atlântica, biorregião em cujos sistemas os Mbyá-Guarani buscam viver e reproduzir sua cultura, priorizando assim áreas e espaços que consideram mais condizentes com os elementos básicos necessários à sobrevivência consignados no direito de acesso à natureza.

Seu conceito de território está correlacionado a uma concepção de mundo que contempla contínuas relações de reciprocidade no compartilhar dos espaços que vão além dos limites das comunidades. Ladeira e Mata (2004, p. 8) acentuam que “as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e religiosas e as redes de parentescos implicam em permanente mobilidade, que garante aos Mbyá o domínio de uma ampla extensão geográfica”. Esse domínio é entendido como uma circunscrição de movimentação e não de divisão territorial e recebe o nome de *yvi rupa* (leito terrestre).

Atualmente, os Mbyá, diante da fragmentação desses espaços, aquiescem em serem localizados em áreas geográficas nomeadas como terras indígenas, objetivando à preservação e ao acesso a ambientes ideais para habitarem, consoante assevera Pissolato (2007). Se não o conseguem, buscam estabelecer-se nas adjacências dos lugares, hoje ocupados pelos

*jurua*¹⁶, mas que permanecem na memória Mbyá e são transmitidos através da história oral desse grupo aos seus descendentes, isto é, por meio de narrativas de uma espacialidade histórica situada no tempo e no espaço Mbyá, ocorridas com parentes próximos, se distinguindo, portanto, dos mitos.

A fragmentação espacial pela ação do jurua está sempre presente nas falas, nos atos, no posicionamento político dos Mbyá, motivo de inquietude e de remodelações sociais de um contato não desejado, mas que se tornaram necessárias com vistas à sobrevivência. Uma dessas adequações no que se refere ao exercício do direito à terra pelo povo Mbyá diz respeito à ocupação de espaços marginais, não reivindicados. É o caso dos acampamentos observados às margens de estradas.

É sobre essa singular circunstância social de ocupação paralela às margens da rodovia que, por ocasião da duplicação da rodovia BR 116, originou no licenciamento ambiental o componente indígena e, por sua consequência medida compensatória em face da determinação quanto à desocupação com vistas ao empreendimento.

Observamos que a construção do programa compensatório foi marcada por elemento de assertividade quanto à participação indígena. Cacique Santiago Franco (2020c) ratifica essa compreensão:

No EIA e RIMA não participamos. Nós fomos atrás de várias informações. Na construção do PBAi nós participamos. Tivemos várias reuniões ali no Passo Grande, no acampamento. O PBAi estava em construção. Muitas reuniões, conversa com o DNIT, com a FUNAI, com o MPF. Ali foi a construção. Recebemos cópia do PBA. Todos os caciques receberam. O que ficou aprovado. Mas não foi assim tranquilo, né. Existiam alguns pontos que o governo não aceitava, inclusive as compras dessa terra... Foi muito difícil porque, na época, o governo falava que não podia comprar essas terras, que para os indígenas a terra tinha era que ser demarcada. Mas como que dentro de um empreendimento iria demarcar uma terra? onde iria ser compensado e iria demarcar uma terra. Não existe... Então foi uma briga importante ali e a força dos guaranis foi importante, a articulação dos caciques foi muito importante. E não só dessa região, mas uma articulação do estado todo. Houve um engajamento de todos os caciques do Rio Grande do Sul nessa região aqui. (Santiago Franco, aldeia Ivy Poty, colaboração em 04/09/2020).

¹⁶ *Jurua* é um modo pelo qual os Mbyá-Guarani se referem aos não indígenas e, historicamente, aos brancos e europeus.

O planejamento ambiental das medidas, consoante registro em atas, ocorreu em disposições de diálogo em que foram avocadas balizas normativas, como a Convenção n. 169 e, principalmente, em que foram situadas marcações cosmológicas e culturais realizadas pelos Mbyá-Guarani nas negociações estabelecidas, como se verifica, por exemplo, no registro a seguir, nos termos do qual se discute sobre a construção das novas moradias, bem como sobre o uso de alguns componentes para melhoria do solo.

Nauíra diz que deve ser decidido o material de construção e o formato das casas. Os Guarani já tinham dito que a forma vai ser conforme o modo deles. Também tem que ser definido ao que o juruá vai ter acesso, pois cada grupo que usa cada casa pode ter uma relação diferente com o juruá. Os Guarani já tinham dito que vão decidir isso depois. Também havia sido decidido que todas as casas de artesanato vão ser iguais. Os Guarani acharam pequena a casa (10X7) que já existe na Coxilha, bem como o terreno.

Sobre os materiais, os Guarani já haviam falado em casa tradicional, de madeira tratada e de alvenaria, se a madeira não for tratada. Alguns falaram em barro também. A maioria dos Guarani escolheu capim para o teto e alguns mencionaram troncos de pindó para as paredes das casas de passagem. ... “não queremos grande plantação para vender, não é o sistema guarani”. Se sobra, nós armazenamos. Para recuperar terra, sistema de adubos orgânicos, não esses tóxicos”. (BRASIL, 2010c).

A síntese dessas interações, com orientações do órgão interveniente indigenista, deu origem a subprogramas que tiveram como escopo operacionalizar e mitigar os impactos aos Mbyá-Guarani nas fases de instalação e operação do empreendimento.

Também observamos que nesses subprogramas foram consideradas situações de impacto para além do visível e imediato. Esse aspecto é importante, considerando o reconhecimento de que os efeitos de obras de infraestrutura de transporte se dilatam no tempo demandando inclusive ajustes e readequações ao longo de sua execução. Nesse sentido, foi instituído o subprograma de articulação de lideranças e organizações Mbyá-Guarani visando proporcionar condições para o acompanhamento indígena das ações relacionadas com o empreendimento. Este subprograma, a partir de uma estrutura criada para promover o acompanhamento de metas e atividades e para negociação geral de prazos e demandas, tornou-se ferramenta importante oportunizando o surgimento de novas Lideranças, com empoderamento e nível de articulação que ultrapassa os limites do conjunto de aldeias integrantes do Programa.

Em termos de impacto imediato quanto ao realojamento das famílias Mbyá nos acampamentos na beira da estrada, foi instituído o subprograma fundiário¹⁷, com o escopo de proporcionar condições para a continuidade do processo de reterritorialização Mbyá-Guarani na planície costeira interna da Laguna dos Patos e na encosta da Serra do Sudeste do Rio Grande do Sul. Resultante da ação, veio um outro subprograma, o de reestruturação dos núcleos habitacionais com vistas a proporcionar infraestrutura adequada às aldeias.

Foi estabelecido o subprograma de gestão territorial e ambiental, no sentido de proporcionar condições para o posicionamento das prioridades Mbyá-Guarani em face da ampliação da matriz de desenvolvimento econômico da região, associada ao empreendimento. Em decorrência dessa gestão territorial, fixou-se o subprograma de apoio às atividades produtivas com o escopo de proporcionar condições para o exercício da agricultura tradicional e a criação de animais nas terras Mbyá-Guarani na região afetada pelo empreendimento.

Como mitigação e compensação da interrupção imediata das práticas econômicas ao longo da rodovia, tendo em vista o início das obras o órgão executor, o DNIT, firmou compromisso em comprar uma quantidade de artesanato, doando o adquirido para fins educacionais e culturais. Foi firmado o subprograma de casas de artesanato e centros culturais objetivando proporcionar ambiências, edificações e infraestrutura adequadas, ao longo da BR-116 e nas aldeias. Esse subprograma sofreu recomposições em sua operacionalização e os próprios Mbyá-Guarani entenderam que essas edificações não se adequaram, de forma que foram acordados pontos de venda do artesanato em parcerias com restaurantes ao longo da rodovia e lojas em Porto Alegre.

Por fim, situou-se o subprograma de comunicação, cujo objetivo geral foi desenvolver processos de comunicação estratégicos a partir da situação contemporânea Mbyá-Guarani na região afetada pelo empreendimento. Nos termos descritos no PBAi, o subprograma visa:

[...] a conscientização sobre aspectos sociais, culturais, ambientais e históricos dos Mbyá-Guarani, atenuando o preconceito vivenciado cotidianamente pelo grupo, promovendo posturas de respeito, valorização e colaboração na garantia de seus direitos. Desta forma, objetiva-se também contribuir para a sustentabilidade Mbyá-Guarani, valorizando sua presença enquanto

¹⁷ Decorrente do subprograma foram adquiridos 834 hectares de terra distribuídos entre sete aldeias: Yvyã Poty/Bonito, em Camaquã; Tenondé/Passo da Viturina em Camaquã; Guajaivi Poty Canguçu/Lourencinho; Tapé Porã/Petim Novo (Leonardo), em Guaíba; Mariana/Tekoa Mirim, em Mariana Pimentel; Figueira /Guapo'y, em Barra do Ribeiro - PBA BR 116; Aldeia Yvy Poty, em Barra do Ribeiro - PBA BR 116.

grupo ameríndio culturalmente diferenciado, produtor de artesanato tradicional à disposição para venda nas margens da rodovia. (BRASIL, 2010a).

Nesse espaço negocial observado, destacamos duas percepções. Uma diz respeito ao fato de que as medidas compensatórias transacionadas abrangeram dimensões socioculturais, ambientais e econômicas, similarmente à aplicação da metodologia adotada quanto às considerações de avaliação nos estudos de impacto ambiental quando consideram o exame biótico, físico e socioeconômico. Essa consideração de aplicação metodológica semelhante, específica aos povos indígenas, favorece uma verificação de impacto que abrange singularidades existenciais específicas. As consequências destrutivas de espécimes vegetais, por exemplo, podem refletir na subsistência física e social. A detonação de uma rocha, o desvio de um rio pode afetar uma questão de espiritualidade.

A outra compreensão diz respeito ao fato de que a modulação interativa foi marcada pelo esforço de respeito à distinta alteridade indígena. Eis aí a condição que verificamos ter sido a viga mestra na composição de medidas que trouxeram consigo todo um componente de fortalecimento da identidade Mbyá-Guarani. Os registros das atas das reuniões discutindo o PBAi dão conta da intensa interatividade e do modo como as intervenções direcionam o rumo das negociações. Essa circunstância também pudemos visualizar nas reuniões do comitê avaliativo quanto à execução do programa compensatório. Esses comitês são encontros realizados nas aldeias, com marcada presença das lideranças indígenas, da empresa executora do programa, órgãos intervenientes. O Cacique Maurício da Silva Gonçalves (2020) ratifica o método:

Cada mês a gente se reúne, o comitê gestor. Esse comitê estava previsto no PBAi. Acho que foi importante esse meio de acompanhar a execução do programa. Nas reuniões do comitê que a gente avalia, como estão o andamento do processo do programa, a gente acompanha tudo e a coordenadora, a Juliana, vem e fala como que as coisas estão, os investimentos. Agora está meio complicado, pois devido aos cortes de recursos acho que o próprio governo novo que entrou está diferente. Houve mudanças e tá prejudicando um pouco o programa. Ainda falta a construção de moradias, das 40 moradias divididas nas várias aldeias. (Maurício da Silva Gonçalves, aldeia Tekoa Ka'aguy Porã, colaboração em 04/09/2020).

Na duplicação da BR-116, constatamos uma modulação interativa ativa no espaço do licenciamento ambiental. Nessas ações, de acordo com documentos e declarações dos Mbyá-Guarani, ocorreu a participação indígena em termos negociais nas medidas da compensação e em seu programa de execução.

Ainda nesse sentido se tem que nas pesquisas sobre os Mbyá-Guarani é consenso que o coletivo tem marcações culturais peculiares observadas e especificadas na literatura através dos estudos da língua, da arte, da religião, das moradias, dos cultivos, da mobilidade, dentre outros aspectos. Essa composição é traduzida como elementos culturais. Entretanto, para os Mbyá-Guarani esses elementos ditos culturais não se restringem a traços de identificação, sendo na verdade funções existenciais:

Nhanderekó é como nós, Guarani-Mbyá, chamamos o que o juruá (não índio) chama de cultura. Mas Nhanderekó para nós é mais do que isso. É todo o nosso modo de ser, o nosso modo de viver, o jeito como nós educamos nossos filhos e nossas filhas, como enxergamos o mundo, como nos relacionamos com a nossa espiritualidade. É impossível para o juruá entender o que é o Nhanderekó, porque somente vivendo é que se compreende o que ele é. (NHANDEREKO: NOSSO MODO DE VIVER, 2015).

É dessa orientação que a ideia de propriedade cultural aqui se traduz como a manutenção do modo de ser Guarani, com a perpetuação de elementos que não se transacionam. Santiago Franco, cacique Mbyá-Guarani, tentou nos esclarecer sobre os meios que os mantém culturalmente distintos, apesar da diligente empresa de supressão da identidade indígena:

A gente tem praticamente a cultura Guarani-Mbyá intacta. A gente consegue preservar porque passamos o conhecimento Guarani-Mbyá, para os nossos filhos, para os nossos netos. Através disso é que a gente entende que nunca vai perder a cultura Mbyá-Guarani, mesmo vivendo muito perto do mundo do juruá. Tu estás vendo aqui, né? A minha aldeia é cercada pelas fazendas e pelos condomínios. A gente está bem no meio. Mesmo vivendo bem no meio, a gente consegue preservar quase cem por cento da cultura dos Mbyá.

Como te falei, a cultura e a religião Guarani é muito forte. E a gente entende que através da nossa religião e cultura é que a gente preserva a nossa cultura Guarani-Mbyá. Ali a gente consegue ter força. A gente sente a força do povo guarani através da religião. (Santiago Franco, aldeia Ivy Poty, colaboração realizada em 03/09/2020) (FRANCO, 2020c).

Essa marcação existencial explicitada por Santiago Franco, fez parte das tomadas de decisão quanto às medidas compensatórias e estiveram vinculadas ao modo de existir e subsistir. Um dos termos que tomamos como recorte para análise da observação pretendida é o que se refere ao aceite pelos Mbyá-Guarani das proposições do programa fundiário, posto que esse está envolto em conceitos de espacialidade e reterritorialização, bem como o fato de que desse programa resulta outras variáveis negociais, por exemplo, as condições das moradias e de uso do solo. O acordo fundiário incluiu a indenização na forma de terras em função de que os impactos da obra incidiriam nas áreas de ocupação Mbyá-Guarani.

Pois bem, por parte do órgão executor, o interesse pelo início das obras era latente e esse subprograma fundiário se constituía numa função determinante em virtude de que pelo menos quatro das aldeias estavam em faixa de domínio, às margens da rodovia. Trechos das obras não seriam iniciados sem o realocamento dos coletivos. Cacique Maurício Gonçalves (2020) arremata a composição dos interesses:

No início foi bem acelerado, a questão das aquisições da terra. O interesse do governo era tirar os Guaranis da beira da estrada. Para nós ter uma terra, um espaço que pudesse trazer tranquilidade para os Guaranis seria bom. As terras eram importantes, a aquisição das terras era importante, para que a gente se sinta mais protegido, mais tranquilidade, mais perspectivas de tranquilidade, de sobrevivência das famílias. Daí não teria mais preocupação em estar na beira da estrada. Essas terras trouxeram essa tranquilidade. De estar bem, fazer as plantações, ter as coisas que a gente sempre teve. Hoje as aldeias têm suas plantações, isso tem sido muito importante. (Maurício da Silva Gonçalves, aldeia Tekoa Ka'aguy Porã, colaboração em 04/09/2020).

Nesse contexto fundiário, os Mbyá-Guarani e a empresa executora do programa implementaram várias ações, por exemplo: as caracterizações das terras a serem adquiridas, a qualidade da terra, a fauna, a vegetação e os cursos d'água); valores considerados pelos Mbyá-Guarani como condição natural de exercerem o seu nhanderekó (modo de ser); negociações com proprietários; busca por pareceres jurídicos. Sucede que, anteriormente a todas essas tratativas, os Mbyá-Guarani fixaram uma importante marcação que daria efetividade ou não ao programa fundiário.

Os Mbyá-Guarani acorrem à sua cosmologia e decidem que ao final, mesmo com toda a avaliação negocial, bem como todas as ações empreendidas, a determinação quanto ao local exato que deveriam se estabelecer adviria de um componente espiritual: a revelação de Nhanderu. Nos termos explicados pelo cacique Artur Souza (2022b): “Quando uma pessoa guarani vai escolher uma terra, sempre guarani pensa com Nhanderu. Ele que escolher o lugar. Ele tem que mostrar lugar”.

Os Mbyá-Guarani asseveraram que não poderiam decidir sem a revelação. Precisaríamos dormir nas terras que estavam sendo negociadas e, dessa experiência, através dos sonhos tranquilos, teriam indicações de se aquele local era o revelado. Precisam acender tata (fogo), sentar-se ao redor deste, fazer uso do petyngua (cachimbo), acessórios espirituais utilizados em várias circunstâncias, dentre as quais as de busca aconselhamento em contextos de tomada de decisões ou ainda com vistas a previsões futuras. Precisavam amanhecer e, só então, decidir. No registro das atas, em termos juruá, essa divisa negocial estabelecida pelos

Mbyá-Guarani foi registrada como pernoites. Essa foi uma importante divisa negocial dos Mbyá-Guarani, em total consonância com seu sistema de referência.

Uma vez operacionalizado o programa fundiário outras variáveis de elementos identitários emergiram: as construções habitacionais e organização dos novos espaços, elemento cultural que revifica o costume arquitetônico dos Mbyá-Guarani, a definição dos materiais que seriam usados para a construção das habitações. Ainda que houvesse casas de alvenaria, deveriam haver também casas tradicionais, de modo que nos novos espaçamentos não poderiam deixar de ter a opy (casa de reza) ou um lugar definido para a roça. Essa reivindicação de composição organizativa do território guarda relação com o necessário reforço identitário do modo de ser Guarani. O registro em ata da definição expressa essa divisa:

Nauíra relata que os guarani já tinham decidido que querem ter uma plantação com essas espécies utilizadas (principalmente o capim) para construir a casa tradicional. (BRASIL, 2010c).

Uma outra divisa observada, indisponível de ser transacionada, diz respeito ao uso do solo e de suas propriedades. Quando discutido sobre ações de melhoramento do solo no subprograma de gestão territorial e ambiental, os Mbyá-Guarani efetuam a clara marcação de que a natureza de sua atividade produtiva é tradicional, inclusive quanto aos itens cultiváveis:

Nós temos nosso sistema de agricultura familiar. Cada família tem sua roça, produção para nós. Não é para vender. E é isso: cada família vai ter sua produção para o sustento. Vai ter trabalho de mutirão dos Guarani nessas áreas novas. E os Guarani pensam: é esse o sistema Guarani. [...] Não queremos grande plantação para vender, não é o sistema guarani. Se sobra, nós armazenamos. Para recuperar terra, sistema de adubos orgânicos, não esses tóxicos. (BRASIL, 2010c).

É inconteste a resistência do coletivo indígena e a criativa incorporação de condições que permitiram sua subsistência e sobrevivência. Tais condições geram um conjunto de interações de mecanismo moderadamente controlado, em que os Mbyá conseguiram impor limites ao tempo em que também a prática de tradições que são próprias do povo Mbyá-Guarani.

Conclusões

Uma discursividade global identitária e ambiental reverberou no modo com o qual empreendimentos desenvolvimentistas vinham sendo operacionalizados. Uma interface social singular voltada aos povos indígenas foi associada à avaliação ambiental, sobressaindo um

discurso ambiental funcional direcionado para fatores de equilíbrio dentro da matriz intocável do próprio sistema capitalista, no qual as coletividades locais e povos indígenas, teriam um papel a desempenhar na gestão do meio ambiente e do desenvolvimento.

Temos que os moldes desse reconhecimento cumprem um propósito utilitário, incluído em termos funcionais uma modulação econômica e atado a uma condição assecuratória. Pode-se inferir nesse aspecto que a conjuntura do reconhecimento identitário, enquanto princípio, não desenfronhou as condições nas quais os povos indígenas foram acomodados ao longo da história. Entretanto, os povos indígenas vêm capturando muito bem os códigos de dominação e exploração históricos e ainda operantes, mesmo que reconfigurados por meio de novos contextos socioculturais e morais como o é a questão ambiental. Nas reflexões de Ailton Krenak (2015, p. 248):

[...] teve uma descoberta do Brasil pelos brancos em 1500, e depois uma descoberta do Brasil pelos índios na década de 1970 e 1980. A que está valendo é a última. Os índios descobriram que, apesar de eles serem simbolicamente os donos do Brasil, eles não têm lugar nenhum para viver nesse país. Terão que fazer esse lugar existir dia a dia. Não é uma conquista pronta e feita. Vão ter que fazer isso dia a dia, e fazer isso expressando sua visão do mundo, sua potência como seres humanos, sua pluralidade, sua vontade de viver.

É assim que, não obstante o ethos do reconhecimento indígena seja atrelado a um matiz compensatório, o licenciamento ambiental se afigura em possibilidades quanto espaço protocolar a uma reconhecimento identitária indígena.

A experiência da execução do Programa de Apoio às Comunidades Mbyá-guarani da BR-116/RS mostra que para além das medidas mitigadoras e compensatórias que respondem formalmente a um processo de licenciamento ambiental, existem grandes possibilidades de fortalecimento identitário indígena. A fronteira entre a existência ou não deste locus na reconhecimento identitária pode ser resumida em um conceito – alteridade – e na compreensão de que a dinâmica das comunidades tradicionais extrapola as possibilidades de modelagem de ações em metas e indicadores. As oportunidades surgem onde há disposição à escuta e à ação.

Sobre essas relações, se em um primeiro momento rejeitamos os moldes de um reconhecimento aos povos indígenas, cujo conteúdo se afigurou como sendo utilitário, assemelhando-os a ativos econômicos na proteção ambiental e, dessa forma, instituindo um relacionamento dentro de licenças administrativas ambientais, admitimos que esse espaço protocolar estabelecido por força normativa foi aproveitável no que diz respeito à mitigação da

assimetria de poder na execução do empreendimento observado e abriu espaços de negociações, ainda que marcadamente compensatórias.

Não poderia me descuidar nessa avaliação final quanto ao protagonismo dos Mbyá-Guarani, o componente-chave dessa relação. O povo indígena Mbyá, em seus referenciais próprios impingiram afirmações-chave quanto aos seus elementos culturais organizadores de sua estrutura social nas negociações. Acorreram à sua cosmologia, mas também operaram sua potencialidade agentiva em movimento associativo, participando ativamente do procedimento e acompanhamento nos encaminhamentos para que seus direitos não fossem mitigados.

Referências Bibliográficas

AMOSSY, Ruth. Da noção retórica de ethos à análise do discurso. *Imagens de si no discurso: a construção do ethos*. São Paulo: Contexto, 2005. p. 9-28.

ANDRADE, Lúcia; CASTRO, Eduardo Viveiros de. “Hidrelétricas do Xingu: o Estado contra as sociedades indígenas”. In: SANTOS, Leinarde; ANDRADE, Lúcia (Org.). *As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas*. São Paulo: Comissão Pró-índio de São Paulo, 1988

ÁVILA, Thiago. “A natureza dos povos indígenas e os povos indígenas e a natureza: novos paradigmas, desenvolvimento sustentável e a politização do bom selvagem”. In: BAINES, Stephen Gran (Org.). *Variações Interétnicas: etnicidade, conflito e transformações*. Brasília: Ibama; UnB/Ceppac; IEB, 2012.

BAGNOLI, Vicente. *Direito econômico*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BATALLA, Guillermo Bonfil. *México profundo: una civilización negada*. México: Debolsillo, 2006.

BELLIA, Vitor; BIDONE, Edison Dausacker. *Rodovias, recursos naturais e meio ambiente*. Rio de Janeiro: EDUFF, 1993.

BENJAMIN, Antônio Herman. *Dano Ambiental, prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BOFF, Leonardo. “O cuidado essencial: princípio de um novo ethos”. *Inclusão Social*, Brasília, v. 1, n. 1, pp. 28-35, 2005

BOURDIEU, Pierre. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Tradução Maria Corrêa. Campinas: Papyrus, 1996.

BRYSK, Alison. “Turning weakness into strength: the internationalization of Indian rights”. *Latin American Perspectives*, v. 23, n. 2, pp. 38-57, 1996.

CARSON, Rachel. *Primavera silenciosa*. São Paulo: Melhoramentos, 1969.

DERANI, Cristiane; AQUINO NETO, Daniel Antônio de. “Valoração Econômica dos Bens Ambientais”. *Hileia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, ano 5, n. 9, 2007.

FARIA, Ivan Dutra Faria. *Compensação ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos*. Coleção da Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, n. 43, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudoslegislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-43-compensacao-ambiental-osfundamentos-e-as-normas-a-gestao-e-os-conflitos>. Acesso em: 06 dez. 2021.

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

FREITAS, Ana Elisa de Castro. “Tekoá Ka’aty: Grupo de Trabalho para identificação e delimitação de terra indígena Guarani Mato Preto”. Rio Grande do Sul. Relatório ambiental circunstanciado. Porto Alegre: FUNAI; UNESCO, 2004.

FREITAS, Ana Elisa de Castro. Territórios indígenas e desenvolvimento nacional: equação (im)possível? In: ANAIS DA VII REUNIÃO DE ANTROPOLOGIA DO MERCOSUL, Porto Alegre: UFRGS, 2007.1 CD-ROM,

HANLEY, Nick; SPASH, Clive L. Cost and benefit analysis and the environment. Cheltenham: Edward Elgar, 1993.

KRENAK, Ailton. “Encontros”. (Org.) Sérgio Cohn. In: Série Encontros. 2. ed. Rio de Janeiro: Azougue, 2015.

LADEIRA, Maria Inês; MATTÁ, Priscila (Org.). Terras Guarani no litoral: as matas que foram reveladas aos nossos antigos avós – Ka’agüy Oreramói Kuery Ojou Rive Vaekue Y. São Paulo: CTI, 2004.

MAIA, Júlio César. “A insegurança na operacionalização da compensação ambiental instituída pela Lei n. 9.985/2000”. In: FIGUEIREDO, Aline; SILVA, Marques dos Santos; MACEDO, Bruna Thalita; SILVA, Meire Cistina Cabral de Araújo (Org.). Gestão socioambiental em concessões de transportes rodoviário e ferroviário. Brasília: Verbena Editora, 2018.

MAINGUENEAU, Dominique. A propósito do ethos: Ethos discursivo. São Paulo: Contexto, 2008, pp. 11-29.

MESQUITA, Isabel. Fazer-se ouvir, fazer-se entender: atuação política interétnica da COICA nas negociações sobre o clima com a proposta de REDD + Indígena Amazônico. Interethnic@ - Revista de Estudos em Relações Interétnicas, v. 21, n. 1, jan./abr. 2018, p. 27-49.

MOLINIÉ, Georges; VIALA, Alain. Approches de la réception: sémiostylistique et sociopoétique de Le Clézio. Presses Universitaires de France, Perspectives littéraires, 1993.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. Economia Ambiental. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MUELLER, Charles C. Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente. Brasília: Ed. UnB, 2012.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de. O nosso governo: os Ticuna e o regime tutelar. São Paulo: Marco Zero, 1988.

PADILHA, Norma Sueli. Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. Microeconomia. 7. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2010.

PISSOLATO, Elizabeth. A duração da pessoa: mobilidade, parentesco e xamanismo Mbyá (Guarani). São Paulo: Editora UNESP: ISA; Rio de Janeiro: NuTI, 2007.

RAMOS, Alcida Rita. “O índio hiper-real”. Revista brasileira de Ciências Sociais, n. 28, v. 10, jun., pp. 6-14, 1995.

RAMOS, Alcida Rita. Indigenism: ethnic politics in Brazil. Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1998.

RODRIGUES, Simone Pinto; SILVA, Meire Cristina Cabral de Araújo. “Acesso à Justiça e Democracia no Brasil: conformações indígenas nos tribunais da República”. In: XAVIER, Lúcia de Oliveira; AVILA, F. Dominguez (Org.). A qualidade da democracia no Brasil: questões teóricas e metodológicas da pesquisa. Vol.1. Curitiba, PR: CRV, 2016.pp. 169-186.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. “A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea”. Revista Brasileira de Educação, n. 20, 2002, p. 60-70. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782002000200005>. Acesso em: 05 dez. 2021

SOUZA, Martoncheles Borges. Compensação ambiental ou indenização por dano ambiental? Imprecisões no processo de licenciamento à luz da economia ambiental: um estudo sobre as interfaces entre terras indígenas e projetos de infraestrutura de transporte. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

ULLOA, Astrid. La construcción del nativo ecológico. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2004.

Referências documentais:

Ambiental Componente Indígena Mbyá-Guarani: Programa de Apoio às Comunidades Indígenas. Equipe técnica: COSSIO, Rodrigo; GOBBI, Flavio; ZANIN, Nauíra. DNIT, 2010a.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Projeto básico aprovado pelo DNIT: relatório do Componente Ambiental. DNIT, 2010b.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Processo SEI n. 50600.007048/2006-51. Atas das reuniões de planejamento das medidas compensatórias, 10 e 11 de junho de 2010c

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. PBAi – Plano Básico Ambiental Componente Indígena Mbyá-Guarani: Programa de Apoio às Comunidades Indígenas. Equipe técnica: COSSIO, Rodrigo; GOBBI, Flavio; ZANIN, Nauíra. DNIT, 2010a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Consulta à base de dados de jurisprudência: Convenção n. 169, OIT. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 ago. 2021c.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA n. 01, de 27 de março de 1996.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso futuro comum. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992).

GONÇALVES, Maurício da Silva. Entrevista I. Entrevista concedida a entrevistadora Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. Aldeia Tekoa Ka'aguy Porã, 04 de setembro de 2020.

GONÇALVES, Maurício da Silva. Entrevista II. Fala em vídeo institucional do Governo Federal, 2022.

NHANDEREKO: NOSSO MODO DE VIVER. “A Comissão Guarani Yvy Rupa”. Produção audiovisual. 2015. 5 min. Realização: Programa Aldeias. Produção: Grupo Audiovisual Tenonde Porã. Disponível em: <http://videos.yvyrupa.org.br/a-cgy/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SOUZA, Artur. Entrevista I. Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 05 de setembro de 2019a.

SOUZA, Artur. Entrevista II. Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 12 de janeiro de 2022a.

Do reconhecimento jurídico-afirmativo à racionalidade compensatória do licenciamento ambiental: limites e possibilidades na reconhecimento identitária indígena.

Resumo: A atividade empreendedora de infraestrutura de transportes, insere-se numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, cujo conteúdo quanto aos impactos ambientais é averiguado para além dos efeitos biofísicos. Aspectos como os impactos socioeconômicos e culturais são apurados e sopesados dentro de uma matriz de compensação, de forma que essas obras ficam sujeitas a licenciamentos administrativos ambientais. No Brasil, na circunstância de tais obras afetarem povos indígenas se estabelece um item específico no licenciamento voltado aos estudos e programa compensatório. As medidas mitigadoras e compensatórias passam pelo consentimento da coletividade indígena. Considerando a superação teórica e jurídica do princípio da tutela dos povos indígenas e seu reconhecimento enquanto organização política, a proposição central deste artigo é verificar, a partir de um estudo de caso, se as pactuações firmadas como compensação podem favorecer uma ação política-cultural identitária indígena. A investigação efetua-se desde uma perspectiva exploratória, de natureza qualitativa, a qual adota os procedimentos técnicos bibliográfico, documental e entrevista, fundamentada no exame de itens pactuados em licenciamento ambiental da duplicação da rodovia BR 116, no estado do Rio Grande do Sul, que afetou o povo indígena Mbyá-Guarani. A análise apura que esse espaço protocolar, estabelecido por força normativa, foi aproveitável no que diz respeito a um discurso identitário-reivindicatório de uma cidadania indígena com destaque reafirmativo de elementos socioculturais, enquanto povo originário, sobrevivente de uma diligente empresa de supressão de identidade e de diversidade.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Compensação Ambiental, Identidade Indígena, Mbyá-Guarani.

From Affirmative Legal Recognition to Compensatory Rationality in Environmental Licensing: Exploring the Limits and Possibilities of Indigenous Identity Recognition

Abstract: The entrepreneurial activity of transportation infrastructure is framed within the perspective of sustainable development, in which the assessment of environmental impacts goes beyond biophysical effects. Aspects such as socioeconomic and cultural impacts are examined and weighed within a compensation framework, subjecting these projects to administrative environmental licensing. In Brazil, when such projects affect indigenous peoples, a specific item is established in the licensing process focused on studies and compensatory programs. The mitigating and compensatory measures require the consent of the indigenous community. Considering the theoretical and legal advancement in the principle of indigenous peoples' protection and their recognition as political organizations, the central proposition of this article is to investigate, through a case study, whether the agreements reached as compensation can facilitate indigenous political-cultural identity actions. The investigation is conducted from an exploratory perspective, using qualitative research methods, including bibliographic, documentary analysis and interview. The study is grounded in the examination of items agreed upon in the environmental licensing of the duplication of the BR 116 highway in the state of Rio Grande do Sul, which affected the Mbyá-Guarani indigenous people. The analysis reveals that this procedural space, established by normative force, was exploitable in terms of an identity-claiming discourse of indigenous citizenship, affirming sociocultural elements as part of their original identity as a people who have survived a diligent effort to suppress their identity and diversity.

Key words: Development, Environmental Compensation, Indigenous Identity, Mbyá-Guarani.

Del reconocimiento jurídico-afirmativo a la racionalidad compensatoria del licenciamiento ambiental: límites y posibilidades en el reconocimiento de la identidad indígena.

Resumen

La actividad empresarial de infraestructura de transporte se inscribe en una perspectiva de desarrollo sostenible, cuyo contenido en cuanto a impactos ambientales se investiga más allá de los efectos biofísicos. Aspectos como los impactos socioeconómicos y culturales se determinan y ponderan dentro de una matriz de compensación, por

lo que estas obras están sujetas a licenciamiento ambiental administrativo. Estas obras están sujetas a licencia administrativa ambiental. En Brasil, en caso de que dichas obras afecten a pueblos indígenas, se establece un ítem específico en la licencia destinada a estudios y un programa compensatorio. Las medidas de mitigación y compensación requieren el consentimiento de la comunidad indígena. Considerando la superación teórica y jurídica del principio de tutela de los pueblos indígenas y su reconocimiento como organización política, la proposición central de este artículo es verificar, a partir de un estudio de caso, si los acuerdos firmados como compensación pueden favorecer una acción político-cultural identitaria indígena. La investigación se realiza desde una perspectiva exploratoria, de carácter cualitativo, que adopta procedimientos técnicos bibliográficos, documentales y entrevistas, a partir del examen de los puntos acordados en la licencia ambiental de la duplicación de la carretera BR 116, en el estado de Rio Grande do Sul, que afectó al pueblo indígena Mbyá-Guaraní. El análisis encuentra que este espacio protocolario, establecido por la fuerza normativa, fue aprovechable respecto de un discurso reivindicativo de una ciudadanía indígena con énfasis reafirmante en elementos socioculturales, como pueblo originario, sobrevivientes de una diligente empresa de supresión identitaria y de diversidad.

Palabras-clave: Desarrollo, Compensación Ambiental, Identidad Indígena, Mbyá-Guaraní

Evaluación ambiental y protección cultural de los pueblos indígenas en Chile, a la luz del Derecho Internacional de los derechos humanos¹

Dr. Juan Jorge Faundes Peñafiel²

Dra. Patricia Perrone Campos Mello³

Introducción

La Constitución Política de Chile (1980), vigente, por una parte, no reconoce en su texto a los pueblos indígenas. Por otra, establece solo el derecho de toda persona a un medio ambiente libre de contaminación conforme la garantía que contempla su artículo 19 N°8. Mientras, la jurisprudencia ha basado la protección de los pueblos indígenas en la referida garantía del artículo 19 N°8, junto al principio constitucional de igualdad contemplado en los artículos 1 y 19 N°2 de la Constitución. De tal manera, el amparo de los derechos de los pueblos indígenas, en relación con los proyectos de inversión sometidos a evaluación ambiental, se ha dado conforme estos mínimos

¹ Trabalho desenvolvido no âmbito do Proyecto FONDECYT Regular N°1210706, “Proyectos de inversión en nuevas energías renovables y sus efectos sobre comunidades indígenas: estudio de la NIA y sus brechas en perspectiva de justicia ambiental”. Y no ámbito do “Proyecto de investigación de Postdoctorado en Estudios Comparados Chile-Brasil sobre proyectos de inversión con impactos culturales intangibles en comunidades indígenas, II Etapa 2023”, no Laboratório de estudos e pesquisas em movimentos indígenas, políticas indigenistas e indigenismo (LAEPI) del Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA) de la Universidade de Brasília (UnB). Financiado pelo Fondo de Apoyo para Estadías de Investigación en el Extranjero para Académicos Jerarquizados: profesores Asociados y Titulares 2023 de la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado, Universidad Autónoma de Chile.

² Professor Titular do Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chile, Doctor en procesos sociales y políticos en América Latina, Mención Ciencia Política, pela Universidad de Artes y Ciencias Sociales, Santiago de Chile; y Doctor en Derecho, Mención Internacional, pela Universidad de Sevilla, España; abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, pela Universidad Austral de Chile, Chile. Estudos pós-doutorais no Instituto Max Planck de Direito Público Comparado e Internacional, Alemanha e no Laboratório de estudos e pesquisas em movimentos indígenas, políticas indigenistas e indigenismo (LAEPI) do Departamento de Estudos Latino-Americanos, Universidad de Brasília, Brasil. E-mail: juanjorgef@gmail.com

³ Professora Titular do Programa de Mestrado e Doutorado do Centro Universitário de Brasília – CEUB, e Professora Adjunta da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Doutora e Mestre pela UERJ. Estudos pós-doutorais em Harvard Kennedy School, EUA, e no Instituto Max Planck de Direito Público Comparado e Internacional, Alemanha. Procuradora do Estado do Rio de Janeiro. Trabalho desenvolvido no âmbito do Grupo de Pesquisa “Cortes Constitucionais e Democracia” do Programa de Mestrado e Doutorado do Centro Universitário de Brasília – CEUB. E-mail: pcamposmello@uol.com.br

constitucionales y en base a un extenso desarrollo jurisprudencial que aplica el marco legal y reglamentario, a la luz de los tratados internacionales en materia de derechos humanos vinculantes para este país (Faundes, 2015, 2020a). Ello ha generado un grado importante de indeterminación normativa (Carmona, 2013).

En ese marco, el ordenamiento jurídico chileno, conforme los instrumentos internacionales de derechos humanos vinculantes para este país, asegura los derechos humanos a la identidad cultural y a un medio ambiente sano de los pueblos indígenas y sus comunidades. No obstante, se ha observado que en la regulación ambiental chilena, en particular en la denominada “Nueva Institucionalidad Ambiental” (NIA), existe un conjunto de deficiencias estructurales (Aylwin, et al, 2013). Incluso, se ha dicho (sobre la consulta indígena) que la normativa aparenta cumplimiento de estándares de derechos humanos, pero en el fondo busca asegurar inversiones transnacionales en territorios indígenas (Aguas y Nahuelpán, 2018; Millamán, 2019). Mientras, a la luz de los derechos de los pueblos indígenas internacionalmente reconocidos, la consulta indígena cumple un rol relevante en la identificación de eventuales afectaciones de otros derechos fundamentales sustantivos que el Estado debe cautelar. Por ello –se sostiene–, que la consulta indígena no puede ser entendida solo como formalidad, sino como un mecanismo para el resguardo de derechos fundamentales de dichos pueblos (Anaya, 2009; Carmona, 2013, 2020a, 2020b).

Luego, se postula en este trabajo que el derecho humano a la identidad cultural y el derecho humano al medio ambiente sano, asegurados en el Derecho Internacional de los derechos humanos, configuran un marco de delimitación para los órganos de evaluación ambiental nacionales, administrativos y judiciales, en los procesos de evaluación ambiental. Entonces, estos órganos deben considerar los elementos constitutivos de la identidad cultural de los pueblos indígenas y sus comunidades, como bienes jurídicos protegidos en los procesos de evaluación ambiental. En consecuencia, que la normativa interna en materia de evaluación ambiental, tanto en su dimensión técnica administrativa, como en la de control judicial de dicha evaluación administrativa y, específicamente, en relación a la consulta indígena, requieren identificar y proteger los elementos propios de la identidad cultural, que denominamos “intangibles culturales” (componentes de carácter cosmogónico, religioso o espiritual). Se trata de abordar

adecuadamente, en los proyectos sometidos a evaluación ambiental, los potenciales efectos sobre aquellos aspectos propios de los modos de vida tradicional.

Al respecto, por una parte, resulta necesario analizar los derechos humanos a la identidad cultural y al medio ambiente sano, como fuentes de la normativa ambiental chilena. Y luego, estudiar cómo la NIA y su Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA) logran amparar (o no) estos derechos de los pueblos indígenas, sus comunidades e integrantes, en relación con los efectos de los proyectos de inversión susceptibles de afectarles.

Así, este trabajo, por una parte, describe una panorámica de la normativa chilena en materia ambiental, en relación con los proyectos de inversión susceptibles de afectar a los pueblos indígenas y sus comunidades. Por otra, realiza un análisis crítico de ella a la luz de las obligaciones que imponen los derechos humanos a la identidad cultural y al medio ambiente sano asegurados internacionalmente. Al efecto, en el capítulo 1) se revisan las fuentes de la NIA; en el 2) se abordan los derechos humanos a la identidad cultural y al medio ambiente sano, junto a los derechos de acceso, como marco de interpretación y estándares de control de la NIA, en relación a los pueblos indígenas y sus comunidades; en el capítulo 3) revisamos críticamente la NIA, en especial, respecto del concepto de susceptibilidad de afectación, como presupuesto de la consulta indígena, a la luz de los imperativos emanados de los derechos estudiados en el capítulo 2.

1) Normativa interna chilena en materia de evaluación ambiental

Desde la perspectiva constitucional, el artículo 19 N°8 de la Constitución de la República de 1980 asegura a todas las personas “El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación” y establece que es “deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza”.

En el campo legal, la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, contempla en su artículo 1 que:

“El derecho a vivir en medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia”.

Conjuntamente, en el artículo 4 inciso 2° dispone que:

“Los órganos del Estado, en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, deberán propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

Asimismo, tras la ratificación del Convenio N°169 de la OIT (2008), Chile dictó, como medidas de adecuación de su ordenamiento jurídico, el Decreto N°66 de 2013, que “Regula el Procedimiento de Consulta Indígena⁴ y el Decreto Supremo N°40 de 2012, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental⁵. El primero, regula el procedimiento de consulta genérico y el segundo, un procedimiento especial de consulta aplicable en el marco del SEIA.

La Ley N°19.300 establece los proyectos y actividades que deberán someterse al SEIA, disponiendo para ello de dos instrumentos de evaluación: el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y la Declaración de Impacto Ambiental (DIA). De acuerdo a lo establecido en el artículo 10 de la Ley 19.300, dependiendo si un proyecto o actividad genera o presenta alguno de los efectos, características o circunstancias establecidas en el artículo 11 de la misma ley, deberá presentar un EIA. Y, ya en relación a la consulta indígena en el marco propio del SEIA, el Decreto Supremo N°40, de conformidad a su artículo 4, contempla que el proyecto o actividad que genere o presente alguno de los efectos, características o circunstancias contemplados en el artículo 11 letras c), d), e) y f) de la Ley 19.300 (ECC), que detalla en los artículos 7, 8 y 9 del mismo Reglamento, deberá presentar un EIA, del que será responsable el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y dicho servicio será responsable de la consulta indígena.

Ahora bien, existen diversas actividades productivas en que los respectivos proyectos de inversión u no están sometidos al SEIA, tales como: los casos no contemplados en el artículo 10 de la Ley N°19.300 (como la energía geotérmica), las actividades derechamente excluidas por esta

⁴ Decreto Supremo N°66 de 2013 del Ministerio de Desarrollo Social, Aprueba Reglamento que regula el Procedimiento de Consulta Indígena en virtud del artículo 6 N°1 letra a) y N°2 del Convenio N°169 de la Organización Internacional del trabajo y deroga normativa que indica, publicado con fecha 4 de marzo de 2014.

⁵ Decreto Supremo N°40 de 2012 del Ministerio del Medioambiente, República de Chile, Aprueba Reglamento Del Sistema De Evaluación De Impacto Ambiental, publicado con fecha 12 de agosto de 2013.

misma disposición (como la generación hidroeléctrica de menos de 3 mega watts) y las servidumbres legales forzosas de concesiones mineras⁶ y eléctricas⁷ (Carmona, 2017; Faundes, 2020b; Fuenzalida (2017)). En estas materias, el deber general de consultar conforme el Convenio 169 de la OIT no se ve alterado, se debe aplicar el procedimiento de consulta genérico del Decreto N°66 de 2012 (Faundes, 2020b). Conjuntamente, en casos graves de afectación de la garantía constitucional del artículo 19 N°8 (que requieren de una intervención urgente de la autoridad judicial para restablecer la vigencia del derecho fundamental asegurado constitucionalmente), la acción de protección del artículo 20 de la Constitución opera como procedimiento de garantía o control jurisdiccional constitucional. El presente estudio solo se circunscribe a la consulta indígena especial (PCI) integrada al SEIA que viene siendo la regla general en materia de evaluación ambiental.

En consecuencia, los organismos administrativos estatales respectivos, responsables de consultar –SEA en el caso del SEIA– y los órganos responsables del control jurisdiccional ambiental –tribunales ambientales y Corte Suprema, deben identificar y ponderar la eventual afectación de los intangibles culturales de pueblos y comunidades indígenas. En particular, deben establecer si el proyecto o actividad genera o presenta efectos, características o circunstancias susceptibles de causar impacto ambiental de conformidad al SEIA, con aplicación del PCI. O bien, en general, determinar si afecta o es susceptible de afectar a los pueblos indígenas de conformidad al artículo 6 del Convenio N°169 de la OIT.

Bajo los supuestos precedentes –como veremos a continuación–, los órganos estatales tienen la obligación de demostrar que no hay afectación ni susceptibilidad de afectación, acreditando que no se generan los ECC que describe el Decreto Supremo N°40 en sus artículos 7, 8 y 10, de conformidad con el artículo 11, letras c), d), e) y f) de la Ley N°19.300.

Pueblos indígenas y la susceptibilidad de afectación en el SEIA:

El Convenio N°169 de la OIT establece que “Los Estados deberán consultar a los pueblos Indígenas “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de

⁶ Corte Suprema, Chile (CS) 6.628-2015, casación, s. reemplazo.

⁷ Ej., Corte de Apelaciones (CA) Santiago, 23.143-2018, 10.8.2018; CS 23.024-2018 y 22.034-2018.

afectarles directamente” (artículo 6.1.a, la negrita es nuestra). Mientras, por una parte, el artículo 7 del Decreto Supremo 66 de 2013, que regula la consulta indígena de alcance general en Chile, especifica que las “medidas susceptibles de afectar directamente” son aquellas que, en particular, constituyen “causa directa de un impacto significativo y específico” (las negritas son nuestras). Y, por otra, los presupuestos base de las consultas indígenas en el SEIA consideran que procede la consulta indígena en los casos del artículo 11 de la Ley 19.300, letras c), d), e) y f) y de los concurrentes artículos 7, 8 y 9 del Decreto Supremo 40 de 2012, que describen las actividades cuyos efectos, circunstancias o características generan un “impacto ambiental” que suponen la necesidad de un Estudio de Impacto Ambiental.

En el sentido indicado, el artículo 11 de la Ley 19.300 describe los ECC aplicables a la evaluación ambiental y presupuestos legales de la PCI, señalando:

[art. 11] “Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias: [...]

c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;

d) Localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos, glaciares y áreas con valor para la observación astronómica con fines de investigación científica, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;

e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y

f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural. [...].”

Por su parte, en síntesis, el Decreto Supremo 40 dispone⁸:

“Artículo 7.- Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos.[...]

Artículo 8.- Localización y valor ambiental del territorio.[...].

Artículo 9.- Valor paisajístico o turístico [...].”

⁸ La descripción de la disposición reglamentaria en cada caso es detallada, pero solo transcribimos su enunciación para los efectos panorámicos de este trabajo.

Luego, los ECC se pueden sintetizar como: (i) el reasentamiento de comunidades humanas; (ii) la alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; (iii) la localización, valor ambiental, paisajístico o turístico del territorio.

En cuanto al procedimiento aplicable a los casos en que procede la consulta indígena, el artículo 7 del referido Decreto Supremo N°66 prescribe que:

“Los órganos de la Administración del Estado... deberán consultar a los pueblos indígenas... cada vez que se prevean medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarles directamente...”

Son medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas... cuando sean causa directa de un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas en su calidad de tales, afectando el ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras indígenas” (artículo 7 inc. 2º).

Se trata de una obligación de consulta genérica, que luego el artículo 8 del mismo Decreto Supremo 66, en relación a las materias contempladas en el SEIA, reconduce al “procedimiento de consulta indígena especial” (PCI), en materia de evaluación ambiental, del Decreto Supremo 40 de 20129.

Por su parte, el Decreto Supremo N°40 contempla la obligación de los órganos del Estado, con competencia ambiental, de contribuir con el desarrollo de los pueblos indígenas, conforme el Convenio N°169 de la OIT, regulando el PCI en el marco del SEIA en los casos de EIA, cuando alguna actividad o proyecto genere un impacto significativo a grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas. Para estos efectos, el artículo 85 del referido Decreto Supremo N°40, señala:

“Consulta a Pueblos Indígenas [...] en la medida que se afecte directamente a uno o más grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, el Servicio deberá, de conformidad al inciso segundo del artículo 4 de la Ley, diseñar y desarrollar un proceso de consulta de buena fe, que contemple mecanismos apropiados según las características socioculturales propias de cada pueblo y a través de sus instituciones representativas, de modo que puedan participar de manera informada y tengan la posibilidad de influir durante el proceso de evaluación ambiental [...]”

⁹ Decreto Supremo N°66, 2014, artículo 8 inc. 1º:

“La RCA de los proyectos o actividades que ingresan al SEIA, de conformidad a lo establecido en el artículo 10 de la ley N°19.300, y que requieran un proceso de consulta indígena según lo dispuesto en dicha normativa y su reglamento, se consultarán de acuerdo a la normativa del SEIA...”.

El Decreto Supremo N°40 de 2012, establece la obligación de presentación de un EIA respecto de proyectos que provoquen impactos ambientales significativos (ECC) de los señalados el artículo 11 de la Ley N°19.300 (letras c), d) e) y f)), resultando procedente el PCI en los casos de ocurrencia positiva de tal afectación.

Volveremos sobre esta cuestión en la revisión crítica que hacemos del SEIA en relación a los pueblos indígenas y la consulta en el tercer apartado.

2. Derechos humanos, pueblos indígenas y medio ambiente, principales fuentes

2.1. El derecho humano a la identidad cultural y los pueblos indígenas, fuentes y alcances normativos

El derecho humano a la identidad cultural ha sido ampliamente reconocido a los pueblos indígenas, aunque con alcances distintos asociados a los respectivos contextos regionales y nacionales (Faundes, 2023a, p. 24). En el nivel universal, se basa en diferentes instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 22), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (artículo 27), la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial (2003) y la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Identidad Cultural (2001), entre otros.

Asimismo, el Convenio N°169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de 1989 (Convenio 169) reconoce el derecho de estos pueblos y sus integrantes al respeto y promoción de su cultura, sus valores espirituales y prácticas culturales, “costumbres”, “derecho consuetudinario”, “instituciones propias” y características socioculturales (arts. 2, 4, 5, 8 y 9). En términos específicos, el Convenio N°169 de la OIT señala:

“4.1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

Además, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, aunque no

vinculantes, contribuyen a la fijación del contenido material y de diversos estándares de cumplimiento del derecho humano a la identidad cultural.

En el contexto regional interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha desarrollado una extensa jurisprudencia en torno a este derecho¹⁰ y, en especial, ha establecido que el derecho a la identidad cultural “es un derecho de naturaleza colectiva de los pueblos indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática”; asimismo, que es “vía de interpretación transversal para concebir, respetar y garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas protegidos por la Convención y por los ordenamientos jurídicos internos”¹¹.

La Corte IDH lo reconoce como un derecho individual y colectivo, de que son titulares los pueblos indígenas, tribales, y las comunidades tradicionales en general (como los afrodescendientes) y sus respectivos integrantes¹². Lo justifica en la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (CADH), respecto de las obligaciones de los artículos 1.1. (respeto de los derechos), 2 (adecuación normativa) y 29.b (interpretación evolutiva), en relación con los derechos de los pueblos indígenas: a la vida (artículo 4.1), a la integridad personal (artículo 5), a la propiedad, a los territorios, a la subsistencia (artículo 21), a la igualdad y no discriminación (artículo 24), así como a los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 26) previstos en la CADH (Faundes, 2023a, p. 76-77).

Particularmente, la Corte ha dicho que: i) el derecho humano a la identidad cultural tiene un contenido cultural, espiritual, inmaterial y religioso propio de los pueblos indígenas, en relación, esencialmente, a los modos de vida que se sostienen de forma inalienable en las tierras, territorios y recursos naturales de dichos pueblos¹³; ii) este derecho se expresa en relación con el derecho a la vida de los pueblos indígenas y la protección de sus tierras y territorios, indispensables para

¹⁰ Entre otros v.: Corte IDH, Comunidad (Sumo) Awas Tigni Vs. Nicaragua, 31.8.2001; Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, 17.6.2005 (Fondo) y 6.2.2006 (Interpretación); Corte IDH, Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, 27.6.2012; Corte IDH, Caso Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena mapuche) vs. Chile, 29.5.2014; Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Xu-curu y sus miembros vs. Brasil 5.2.2018; Corte IDH, Caso comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina, 6.2.2020.

¹¹ Corte IDH, Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, 27.6.2012, par. 213.

¹² Corte IDH, Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, 27.6.2012, par. 213.

¹³ Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (2005), par. 135.

asegurar su supervivencia física y cultural, así como la continuidad de su cosmovisión¹⁴; iii) el Estado debe asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la decisión sobre los planes de desarrollo, inversión, exploración o extracción llevados a cabo en su respectivo territorio, mediante consultas con los pueblos interesados¹⁵ (Faundes, et al, 2020, p. 649; Carmona, 2013, p. 301-334); iv) el Estado tiene un deber especial de diligencia que le impone salvaguardar la supervivencia de tales pueblos y adoptar medidas efectivas para proteger el derecho humano a la identidad cultural, en todas sus dimensiones¹⁶; iv) los derechos de los pueblos indígenas deben ser entendidos a la luz de la cosmovisión indígena, de sus costumbres y culturas, especialmente en su dimensión intangible o inmaterial (Faundes, 2020a, p. 359-398)¹⁷. Este último mandato implica la necesidad de interpretar las conductas y derechos conforme la cultura y prácticas de los pueblos indígenas. En este sentido, el derecho humano a la identidad cultural exige a los órganos administrativos y judiciales el deber de aplicar una hermenéutica intercultural que hemos denominado filtro hermenéutico intercultural (Faundes, 2019; 2023, p. 228-234; Mello, 2019, p. 254-286; Mello y Faundes, 2020a).

En resumen, en lo que respecta a los pueblos indígenas, la protección de la identidad cultural está relacionada con a la preservación de los sistemas de vida y la subsistencia misma de estos pueblos. Genera derechos procesales de participación y de realización de estudios de impacto socioambiental previos a los proyectos de inversión que pueden afectarlos, incluyendo la ponderación de los efectos de carácter cultural o intangible¹⁸. E implica un deber estatal de diligencia que obliga al Estado a implementar instituciones y adoptar medidas, adecuadas y suficientes, para tal protección, lo que incluye, en especial, indicado deber hermenéutico intercultural.

¹⁴ Corte IDH., Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, 27.6.2012, par. 40.

¹⁵ Corte IDH, Caso comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina, 6.2.2020, pp. 169-185; Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, 28.11.2007, pars. 121, 122, 133.

¹⁶ Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Xucuru vs. Brasil (2018), párrs. 93-194.

¹⁷ Corte IDH, Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, 27.6.2012, par. 213; Corte IDH, Caso Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena mapuche) vs. Chile, 29.5.2014, par. 357.

¹⁸ Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam 28.11.2007, pars. 129; Corte IDH, Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, 27.6.2012, par. 176.

Paralelamente, aunque hasta ahora Chile no reconoce en el texto de la Constitución a los pueblos indígenas, con la ratificación del Convenio 169 (2008), como tratado internacional en materia de derechos humanos y a la luz del artículo 5 inc. 2º de la Constitución, se generó un proceso jurisprudencial sostenido de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, incluso indirectamente de alcance constitucional (Carmona, 2013; Durán, 2021; Faundes, 2015, 2020a; Hervé y Bascur, 2019; Guerra y Sánchez, 2021). Así, la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia de Chile ha reconocido en sus fallos este derecho con diversos alcances, como parte del derecho esencial que la Constitución asegura “de intervenir con igualdad de condiciones en su mayor realización espiritual y material posible”, en relación al Convenio 169. Asimismo, se sustenta en el derecho de igualdad ante la ley, basado, a su vez, en el respeto a la dignidad humana. En este sentido, el artículo 1 inciso 1º de la Constitución dispone que “Todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, mientras el artículo 19 N°2 de la asegura a todas las personas “La igualdad ante la ley”, prohibiendo toda discriminación arbitraria. El artículo 1 inc. final dispone que “Es deber del Estado... asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”. Entonces, el principio de igualdad se entiende en un sentido amplio, como el derecho radicado en la dignidad fundamental de la persona a llevar adelante su vida conforme todos los aspectos de su identidad personal, lo que, comprende su identidad y marco cultural, sus formas de vida en sentido colectivo, como integrante de un grupo que posee, en común, normas y valores culturales, espirituales, religiosos –una cosmovisión propia– (Faundes, 2020a, p. 81-83).

Al mismo tiempo, el derecho humano a la identidad cultural se justifica en las garantías constitucionales del artículo 19, N°4 (derecho “a la vida privada y a la honra de la persona y su familia”), que se entiende incluye el derecho humano a la identidad personal²⁰; N°6 (“La libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que

¹⁹ CA Temuco, Rol 1773-2008, Linconao con Palermo, 16.9.2009 y CS Rol 7287-2009, 30.11.2009; CS Rol 2840-2008, Alejandro Papic Domínguez con Comunidad Indígena Aimara Chusmiza y Usmagama, 30.11.2009; CS Rol 10.090-2011, Comunidad Antu Lafquen de Huentetique con COREMA Región de Los Lagos, 22.03.2011. En la misma línea los fallos del Tribunal Constitucional (TC): TC Rol 2387-2012, Inconstitucionalidad de la Ley de pesca, 23.1.2013; TC Rol 2552-2014, declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad art. 54 y ss. Ley Indígena, 24.12.2014.

²⁰ TC 29.9.2009, Rol 1340-2009. Jurisprudencia reiterada en los fallos de los Roles 1537, 1563, 1656.

no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público”)²¹. También en el derecho a la igual protección de la ley (garantías de “acceso a la justicia” o a la “protección judicial”), conforme el artículo 19 N°3 de la Constitución que asegura a todas las personas: “La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos”, conforme lo cual que “toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale...”. Por último, el derecho humano a la identidad cultural también se enlaza, de forma interdependiente, con las garantías constitucionales de “vivir en un medio ambiente libre de contaminación” del artículo 19 N°8 y la de protección de la propiedad del artículo 19 N°24. Ambos derechos configuran la protección de la propiedad indígena, en tanto hábitat y territorios indígenas, sustento material de las formas de vida indígena que el derecho humano a la identidad cultural ampara (Faundes, 2020a, p. 81-83).

En el mismo marco de la protección judicial, la CADH (artículos 8 y 25) y el Convenio N°169 (artículo 12), aseguran el derecho de “acceso a la justicia” mediante un “procedimiento rápido, sencillo, y eficaz”²², en cualquier ámbito de conocimiento judicial²³, inclusivo del derecho al uso de las lenguas indígenas en cualquier gestión judicial y a disponer de intérpretes u otros medios adecuados al efecto. El artículo 8 de la CADH contempla el derecho a tener acceso al órgano o tribunal del Estado (a “ser oído”) para cuando exista una injerencia, una vulneración o una controversia en torno a los derechos asegurados en la Convención²⁴. El artículo 25 de la CADH asegura el derecho a la protección judicial, en tanto derecho de toda persona a un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los tribunales competentes del Estado parte, para su amparo contra

²¹ CA Valdivia, Rol 501– 2011, Millaray Virginia Huichalaf Pradines y otros con Juan Heriberto Ortiz Ortiz, 4.5.2012.

²² El artículo 8 de la CADH, señala: “Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter...”.

²³ Corte IDH, Garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25) y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Corte IDH, OC-9/87, Garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 CADH), 6.10.1987. párr. 28.

²⁴ Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. 19.9.2006. párr. 116; Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. 31.1.2001, párr. 69.

cualquier acto contrario a sus derechos fundamentales²⁵, lo que supone que dicho recurso se apegue a las reglas del debido proceso del artículo 8 de la CADH²⁶.

En consecuencia, la Corte IDH considera que el estándar de “efectividad” implica que un recurso logre remediar la situación de vulneración sometida a conocimiento de la autoridad (en especial la judicial) y que así permita que se alcance el resultado esperado de ese recurso²⁷. Por ello, solo son “efectivos” los recursos que logran adecuarse a las condiciones generales del país y, en especial respecto de nuestro objeto de estudio, a las circunstancias particulares del caso (de lo contrario resultarían “ilusorios”)²⁸. Así, el núcleo del acceso a la justicia posee un alcance según el cual no basta la mera comparecencia o acceso al órgano o tribunal, sino que se requiere “ser oído”, en términos de lograr presentar la defensa o el caso con todos sus elementos, en el contexto cultural mismo del caso. Ello implica acceder a todos los medios atingentes a la naturaleza de dicho caso, de tal forma que el órgano respectivo logre una convicción efectiva de todos los alcances del conflicto sometido a su conocimiento²⁹.

En relación a la protección de los modos de vida de los pueblos indígenas, la Corte IDH, en el Caso de la Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005) expresó que, para garantizar efectivamente los derechos a las comunidades indígenas, “los Estados deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural”³⁰. Asimismo, especificó que la Corte tomará en cuenta:

“... la significación especial de la propiedad comunal de las tierras ancestrales para los pueblos indígenas, inclusive para preservar su identidad cultural y trasmitirla a las generaciones futuras”³¹;

²⁵ Corte IDH, El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 CADH). OC-8/87, 30.1987, párr. 32.

²⁶ Corte IDH, Caso Barbaní Duarte y otros vs. Uruguay. 13.10.2011. párr. 203.

²⁷ Corte IDH, Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala, 25.11.2000, párr. 191.

²⁸ Corte IDH, Caso "Cinco Pensionistas" vs. Perú, 28.2.2003, párr. 126.

²⁹ El derecho a ser oído también involucra los derechos de acceso (información, participación y acceso a la justicia de comunidades afectadas, incluyendo uso de la lengua propia en el caso de comunidades indígenas). Pero dada su focalización ambiental, los revisamos en el apartado siguiente referido al derecho humano al medio ambiente.

³⁰ CIDH, Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay (2005), Cons. 51.

³¹ CIDH, Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (2006) Cons. 124, supra párr. 51.

“Luego, al vulnerarse los derechos ancestrales de los pueblos indígenas (sus miembros) sobre sus territorios “se podría estar afectando otros derechos básicos, como el derecho a la identidad cultural y la supervivencia misma de las comunidades indígenas y sus miembros”³².

En el Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay (2006) , la Corte IDH observó que:

“... la significación especial que la tierra tiene para los pueblos indígenas en general... implica que toda denegación al goce o ejercicio de los derechos territoriales acarrea... el peligro de perder o sufrir daños irreparables en su vida e identidad y en el patrimonio cultural...”³³.

Ya en Sarayaku Vs. Ecuador (2012)³⁴ reconoce expresamente el derecho a la identidad cultural, cuando señala que:

“... el derecho a la identidad cultural es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática” [y que es] “vía de interpretación transversal para concebir, respetar y garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas protegidos por la Convención y por los ordenamientos jurídicos internos”³⁵.

Para la Corte IDH, el derecho a la identidad cultural es fundamento común y marco de interpretación de los demás derechos de los pueblos indígenas asegurados por la CADH. El ya indicado filtro hermenéutico intercultural.

Por último, en el caso “Sucuro vs. Brasil” (2018)³⁶ la Corte destacó la obligación de actuación positiva (diligente) por parte del Estado en favor de los miembros de la Comunidad Sukuro, señalando que debe garantizarles, **mediante medidas efectivas**, el derecho “a continuar viviendo su modo de vida tradicional, conforme a su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas”³⁷.

2.2- El derecho humano al medio ambiente sano y los pueblos indígenas, fuentes y alcances normativos

³² CIDH, Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (2006) Cons. 147.

CIDH, Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (2006) Cons. 222.

³⁴ CIDH, Pueblo Indígena Sarayaku vs. Ecuador (2012).

³⁵ CIDH, Pueblo Indígena Sarayaku vs. Ecuador (2012).

³⁶ CIDH, Caso Pueblo indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil (2018). Al citar el nombre del caso conocido por la Corte IDH, se refiere al Pueblo Xucuro, con “c”. Sin embargo, en los demás casos referimos al Pueblo Xukuro, con “k”, conforme se autoidentifican sus integrantes y hemos contado personalmente. (Asamblea Anual del Pueblo Xukuru de Ororubá, Pesqueira, Pernanbuco, Brasil, 19 de mayo de 2023).

³⁷ CIDH, Caso Pueblo indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil (2018), Cons. 188.

El derecho a un medio ambiente sano ha sido afirmado por diversos instrumentos de Derecho Internacional. Podemos mencionar: la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972), la Carta de la Naturaleza (1982), la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo (2002); el Plan para la Implementación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo (2002) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Transformar Nuestro Mundo (2015). También son relevantes tres documentos internacionales patrocinados por la Organización de las Naciones Unidas que buscan enfrentar los desafíos derivados del cambio climático: la Convención Marco sobre el Cambio Climático (1992), el Protocolo de Kioto (1997) y el Acuerdo de París (2015).

En el ámbito universal, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU de octubre de 2021 reconoció el derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible como un derecho humano. Luego fue confirmado mediante la resolución de la Asamblea General de la ONU, adoptada por unanimidad, el 26 de julio de 2022.

Regionalmente, los instrumentos relevantes sobre esta cuestión son: la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que establece la obligación de los Estados de lograr el desarrollo integral de sus pueblos (arts. 30, 31, 33 y 34); la CADH, en relación al deber del Estado de implementar progresivamente los derechos sociales, económicos y culturales (art. 26); y el Protocolo de San Salvador (1988), que afirma el derecho de toda persona a vivir en un ambiente sano (art. 11).

En cuanto al reconocimiento de un valor intrínseco al medio ambiente, la Carta de la Naturaleza (1982) afirma que: “Cada forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera que sea su utilidad para el hombre”; y, el preámbulo del Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992) se refiere al “valor intrínseco de la diversidad biológica y los efectos ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica y sus componentes”, así como, reconoce que su conservación es “una preocupación común de la humanidad”. Finalmente, en el derecho comparado, la Constitución del Ecuador de

2008, de manera pionera, reconoció expresamente la naturaleza como sujeto de derechos (art. 71).

En relación a la jurisprudencia de la Corte IDH, se destacan la Opinión Consultiva OC-23/1738, la decisión del caso Lhaka Honhat vs. Argentina (2020)³⁹ y la reciente sentencia del caso Baraona Bray vs. Chile (2022).

En la Opinión Consultiva OC-23/17, la Corte señaló que el derecho al medio ambiente sano es un derecho que tanto se desprende de otros derechos humanos (derecho a la vida y a la integridad personal), como constituye un derecho autónomo, fundado en el art. 11 del Protocolo de San Salvador (en cuyo caso su contenido es distinto del que emana de la protección de otros derechos)⁴⁰. Como derecho autónomo, estableció que su protección afecta a todos los elementos que componen el medio ambiente, “tales como bosques, mares, ríos y otros, como bienes jurídicos en sí mismos, aunque no se tenga certeza o evidencia de riesgo para las personas individuales”⁴¹. Observó que tal derecho impone la protección de la Naturaleza, no sólo por su “utilidad” o por sus “efectos” sobre los seres humanos, sino “por su importancia para otros organismos vivos”⁴². De esta manera, la Corte amparó la protección de la Naturaleza y sus componentes como “bienes en sí mismos”, por su valor intrínseco, y no porque sean instrumentales a la protección de los intereses humanos. En estos términos, implícitamente, abordó la idea de la Naturaleza como “sujeto de derechos” (Peña, 2018; Faundes, et al, 2020). Finalmente, explicó que el daño ambiental puede dar lugar a la violación de otros derechos humanos⁴³.

Luego, en concordancia, en el Caso Lhaka Honhat vs. Argentina (2020), por primera vez dictó sentencia reconociendo este derecho, dictaminando su vulneración en la especie. Para

³⁸ Corte IDH, OC-23/17.

³⁹ Corte IDH, Caso comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina, 6.2.2020.

⁴⁰ Corte IDH, OC-23/17, p. 62-63.

⁴¹ Corte IDH, OC-23/17, p. 62.

⁴² Corte IDH, OC-23/17, p. 62.

⁴³ Corte IDH, OC-23/17, Opinión Consultiva OC-23/17, “Solicitada por la República de Colombia sobre medio ambiente y derechos humanos”, 15.11.2017, p. 64.

justificar el derecho a un medioambiente sano, la Corte IDH se remitió a la OC-23/17 Sobre medio ambiente y derechos humanos, recién reseñada. Asimismo, dijo que:

“En materia ambiental, la obligación de garantía incluye un deber especial de prevención, que implica tomar todas las medidas al alcance para evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción causen “daños significativos” al medioambiente. Esta obligación debe cumplirse bajo un estándar de debida diligencia, y debe incluir medidas tales como: (i) regular, supervisar y fiscalizar actividades capaces de producir daño ambiental significativo; (ii) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; (iii) establecer planes de contingencia, y de mitigación, en casos de ocurrencia de daño ambiental. La adopción de tales medidas debe estar gobernada por el principio precautorio y respetar los denominados derechos de procedimiento, tales como, el acceso a la información, a la participación pública y a la justicia” 44

La Corte enfatizó en la decisión que ciertos grupos, como las comunidades indígenas, son especialmente vulnerables al daño ambiental. Por ello, los Estados tienen la obligación internacional de otorgarles protección, fundada en el principio de la igualdad y prohibición de la discriminación⁴⁵. En particular, señaló que el artículo 26 de la CADH, en relación a los artículos 1.1 y 2 de la misma Convención, impone la obligación de garantía, en tanto deber general de los Estados de respetar y garantizar el derecho humano al medio ambiente sano (adoptar medidas efectivas, jurídicas, políticas o administrativas). Particularmente, considera el deber de establecer procedimientos “eficaces” –judiciales y/o administrativos– para investigar y sancionar eventuales violaciones al derecho, sea por el Estado o particulares (Faundes, et al, 2020, p. 642-643).

2.3. Acuerdo de Escazú: derechos de acceso y pueblos indígenas

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, también

⁴⁴ Corte IDH, Caso comunidades indígenas miembros de la asociación *Lhaka Honhat* (nuestra tierra) vs. Argentina, 6.2.2020, párrs. 208, 209.

⁴⁵ Corte IDH, Caso comunidades indígenas miembros de la asociación *Lhaka Honhat* (nuestra tierra) vs. Argentina, 6.2.2020, párr. 209.

Corte IDH, Caso comunidades indígenas miembros de la asociación *Lhaka Honhat* (nuestra tierra) vs. Argentina, 6.2.2020, párr. 209.

denominado Acuerdo de Escazú⁴⁶, es el primer tratado internacional en el ámbito americano en materia ambiental que considera normas de tutela ambiental, de alto estándar, basadas en el aseguramiento de “derechos de acceso” a la justicia ambiental.

Entre otros aspectos, contempla que los derechos de acceso que se aseguren nacionalmente deben considerar las necesidades propias de los diferentes grupos, tales como los pueblos indígenas y comunidades tribales (Barroso y Mello, 2023; Faundes, 2023b).

Conforme su artículo 1, busca contribuir “a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”. Asimismo, asegura el derecho de toda persona “a vivir en un medio ambiente sano” (artículo 4), para lo cual implementa un conjunto de derechos de acceso y participación.

Este tratado internacional establece una “institucionalidad multinivel” que comprende: un nivel doméstico, de los Estados parte; un nivel internacional, del mismo tratado⁴⁷; y un potencial nivel regional de articulación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Barroso y Mello, 2023). En el plano internacional, el Tratado de Escazú crea el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, de carácter consultivo⁴⁸. Este Comité es responsable de promover y monitorear su implementación y de formular recomendaciones a los Estados parte. En especial, establece en su artículo 18 que el Comité desarrollará esta función conforme “a las reglas de procedimiento establecidas por la Conferencia de las Partes, asegurando una participación significativa del público y considerando las capacidades y circunstancias nacionales de las Partes”. Esta norma ha generado muchas expectativas sobre la eventual creación de un mecanismo de acceso directo para la sociedad civil ante el Comité. En especial, se estima que podría abrir el camino a ONGs u otros grupos “defensores de la naturaleza”, como los pueblos indígenas y tradicionales, a presentar peticiones (Barroso y Mello, 2023).

⁴⁶ Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Públicas y el Acceso a Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018. Entró en vigencia el 22 de abril de 2021.

⁴⁷ OEA, *Acuerdo de Escazú*, adoptado el 4 de marzo de 2018, artículos 2.e, 8, 15 y 18.

⁴⁸ Acordado en la Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú. CEPAL, COP1, Decisiones aprobadas, Santiago, 20 a 22 de abril de 2022.

Por último, en el caso *Baraona Bray Vs. Chile* (2022), la Corte IDH invocó por primera vez el Acuerdo de Escazú, recién ratificado por este país⁴⁹. En la decisión expresó que el Acuerdo busca contribuir “a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible (artículo 1)”⁵⁰, reafirmando la existencia del derecho humano al medio ambiente sano, ahora enlazado con los derechos de acceso.

3. Problemas y desafíos de la normativa ambiental chilena en relación con los pueblos indígenas

La NIA, conforme el artículo 4 de la Ley 19300, debe asegurar los derechos de los pueblos indígenas contemplados en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Luego, la NIA en los procesos de evaluación ambiental debe responder a los estándares internacionales de derechos humanos que aseguren el acceso a la justicia de las comunidades indígenas para el resguardo efectivo de sus formas de vida tradicional, normativamente, sostenidas en los derechos humanos a la identidad cultural y al medio ambiente (Guerra, 2017; Hervé y Bascur, 2019).

Ahora bien, respecto a los antes indicados ECC del artículo 11 de la Ley 19300, como presupuesto de la consulta indígena en el ámbito de la evaluación ambiental, se sostiene que la normativa aplicable y la doctrina jurisprudencial que ha interpretado el requisito de susceptibilidad de afectación directa, no cumple con el estándar que exige el Convenio 169 de la OIT, según revisamos en el apartado siguiente.

Sentido y alcance la *susceptibilidad de afectación* como presupuesto de la consulta indígena:

El Concepto de susceptibilidad de afectación directa se ha planteado como requisito de procedencia de la consulta, fundado en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 que disponen:

⁴⁹ Chile es Estado parte del Acuerdo de Escazú desde el 13 de junio de 2022.

⁵⁰ Corte IDH, *Caso Baraona Bray vs. Chile*. 24.11.2022, párr. 99.

“Los Estados deberán consultar a los pueblos Indígenas... cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (art. 6.1.a).

“Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera...” (7.1).

Así, si bien el Convenio 169 de la OIT reconoce el derecho a consulta a los pueblos indígenas si se disponen medidas legislativas o administrativas “susceptibles de afectarles directamente” (artículo 6.1.a)), no define expresamente que ha de entenderse por tal susceptibilidad de afectación. Con todo, su finalidad expresa el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados ante la sola **la posibilidad de que sean afectados por una medida administrativa o legislativa, sin que necesariamente ocurra tal afectación**. Se trata de una afectación probable, como alerta o detonante regulatorio de la consulta indígena (Durán, 2021; González, 2022, p. 13; Guerra y Sánchez, 2021; Mahn, 2021). Este requisito, previo, **precautorio**, se funda, particularmente, en los siguientes componentes (González, 2022, p. 5, López y Mohr, p. 111):

- La valoración social y democrática de la diversidad cultural y de la protección de la identidad cultural de los pueblos indígenas;
- Las dificultades de acceso de los pueblos indígenas para acreditar en sede administrativa o judicial que una determinada medida y cómo ella les afecta;
- Que no siempre los pueblos indígenas conocerán con certeza todos los alcances y efectos de una medida que pueda afectarles (especialmente en los aspectos tecnológicos), de modo que resulta necesario realizar la consulta previa, proporcionando los medios para la acabada comprensión de los efectos de la medida (proyecto).
- Que existen efectos “intangibles culturales” no perceptibles o comprensibles para terceros no integrantes de los pueblos indígenas, que requieren de la consulta indígena, previa, para ser dados a conocer y puestos en diálogo (Anaya, 2009, p. 23; Faundes, 2023a, p. 188, 2020b).

En relación a los dos últimos componentes, la susceptibilidad de afectación como requisito de procedencia obligatoria de la consulta indígena, conforme el Convenio N°169, es especialmente relevante en aquellos casos en que una decisión del Estado “pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad” (Anaya, 2009, p.

23, López y Mohr, 2014, p. 111)⁵¹. Al respecto, la Conferencia General de la UNESCO (1989) entiende por patrimonio inmaterial:

“... aquel que se transmite de generación en generación, que es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana” (UNESCO, 2012, p. 13).

Asimismo, la UNESCO definió los elementos intangibles como “el conjunto de creaciones que emanan de una comunidad cultural fundadas en la tradición”, particularmente aquellos que no son perceptibles por quienes no son miembros del grupo o colectivo que se autoidentifica culturalmente. O bien, su relevancia no es ponderada con el alcance que tiene para estos pueblos y comunidades. Luego, existe un desafío para los organismos de evaluación ambiental de identificar dichos intangibles culturales, en especial, su afectación o potencial afectación, frente a proyectos de inversión, en el marco de los ECC del artículo 11 de la Ley 19.300 y los artículos 7, 8 y 9 del Decreto 40, recién transcritos. Se trata de establecer una proximidad de carácter “causal” y no solo “geográfica” (físicamente ostensible, que puede llegar a impactar de una forma específica a los pueblos indígenas, de un modo diverso a como ocurre respecto de terceros no integrantes de los pueblos o comunidades indígenas respectivos (González, p. 7; Puschel, 2021, p. 19).

Asimismo, atendido el potencial grado de afectación que no logra ser ponderado por los agentes externos, en especial los entes reguladores estatales, aquella decisión administrativa que pueda afectar los derechos o intereses de los pueblos indígenas sobre sus territorios, debe ser alcanzada con plena e informada participación (López y Mohr, 2014, p.110). Entonces, la susceptibilidad de afectación condiciona un estándar menos exigente que permita, a quienes realizan valoraciones desde un contexto cultural diverso, exponer aquellos componentes o intangibles culturales con frecuencia velados para los actores externos, propios de las formas de vida tradicional, susceptibles de ser afectados por el proyecto en evaluación ambiental.

⁵¹ En el mismo sentido, CS Rol 139751-2020, 15.3.2022.

Esta función de la consulta indígena de visibilización en perspectiva intercultural de los impactos, delimita el sentido de la susceptibilidad de afectación, como **presupuesto que activa la consulta ante la sola posibilidad de que se genere un efecto adverso en los derechos o intereses de los pueblos indígenas y que no requiere certeza de dicha afectación** (González, 2022, p. 15; Meza-Lopehandía, et al, 2014).

Para operar este estándar, caso a caso, los estados, antes de implementar las medidas legislativas o administrativas que se propongan, deben iniciar procesos de consulta, en especial respecto de aquellas relativas a extracción de recursos naturales, cuando afectan los intereses de los pueblos indígenas (Anaya, 2009a, p.23).

En consecuencia, la susceptibilidad de afectación, bajo una interpretación conforme el Convenio N°169 de la OIT, contiene un estándar precautorio de procedencia de la consulta indígena, favorable a los pueblos indígenas, sus comunidades e integrantes, que no admite la exigencia imperativa de acreditaciones ciertas con antelación, más allá que ello pueda evidenciarse en el mismo proceso de consulta detonado con la sola potencial afectación (Durán, 2021; González, 2022, p, 16; Guerra y Sánchez, 2021, López y Mohr, 2014, p. 113).

Conjuntamente, debe considerarse el principio de flexibilidad del artículo 34 del Convenio 169 que obliga a que la comprensión de la susceptibilidad de afectación se fije en favor de los pueblos indígenas (Faundes, 2013, 2023a, Fuenzalida, 2015, p. 165), considerando las características propias de cada pueblo , en el marco de la diversidad de culturas, modos de organización, normas propias, religiosidades, etc., (Fuenzalida, 2015, p. 165; González, 2022, p.7, Millamán, 2019, p. 11).

Luego la consulta indígena, activada regulatoriamente ante la susceptibilidad de afectación directa por determinada medida, resulta central para la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones estatales que los podrían afectar en sus formas de vida, sus “intangibles culturales”. Entonces, en el marco de estos procesos de consulta, los pueblos indígenas son los primeros actores informantes (Guerra y Sánchez, 2021), quienes tendrán la oportunidad de poner a disposición los antecedentes que visualicen los riesgos en curso sobre su cultura y modos de vida.

Sin embargo, en el marco nacional, el Decreto Supremo 40 formula una regulación que ha favorecido la restricción de los criterios de procedencia, toda vez que los proyectos de inversión con potencial impacto ambiental que darían lugar a la consulta, son solo aquellos sometidos a evaluación vía EIA. Por tanto, sólo habría afectación si se verifican los efectos, características o circunstancias que señalan las letras c), d) e) y f) del artículo 11 de la Ley N° 19.300. Se requiere, por tanto, de no solo de alteraciones o efectos adversos, sino que además, estos sean, “en la mayoría de los casos, **significativos**” (Carmona, 2020a, p. 205. La negrita es nuestra).

En consecuencia, conforme estas reglas y el razonamiento seguido por los órganos administrativos y judiciales, en un caso en particular, se exige la acreditación de que se genera o presenta, desde ya y efectivamente, un **reasantamiento de comunidades humanas, una alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos o una alteración del patrimonio cultural**, en los términos del artículo 11 de la Ley 19.300 (letras c, d, e y f y artículos 7, 8 y 9 del Decreto Supremo N°40). Con ello, se eleva el grado de certeza exigido para activar una consulta indígena (Guerra y Sánchez, 2021), en relación a la sola potencialidad contemplada en el Convenio 169.

En el sentido indicado, el criterio delimitador de la susceptibilidad de afectación directa pasa a ser la ocurrencia de los **impactos significativos** (ECC) de la Ley 19.300 (letras c, d, e y f), especificados en los artículos 7, 8 y 9 del Decreto Supremo N°40, ya revisados. La regulación interna chilena termina estableciendo tres presupuestos copulativos para la susceptibilidad de afectación como requisito de procedencia de la consulta: impacto directo, significativo y específico (Meza-Lopehandía, 2019, p. 8). Estos parámetros restringen los presupuestos de procedencia de la consulta y homologan la susceptibilidad de afectación directa, requerida por el art. 6 N°1 (a) del Convenio 169, a los impactos significativos que obligan a presentar un EIA (Carmona, 2020a, p. 204). La tesis descrita, que ha sido predominante en el SEIA “descarta sin más la susceptibilidad como elemento rector, para referir simplemente la existencia o no de efectos significativos en relación con los pueblos indígenas” (Silva y Parot, 2016, p.105).

Vemos que, conforme los estándares internacionales, a la luz de las fuentes estudiadas, el requisito de *susceptibilidad de afectación directa* “opera en razón de la mera posibilidad de impacto, el que finalmente será determinado participativamente con los pueblos indígenas;

mientras, siguiendo el modelo del SEIA, la evaluación ambiental, en general, “funciona en base a riesgos conocidos o comprobados” (Carmona, 2020a, p. 223).

Se produce, entonces, una divergencia de criterios de determinación de la procedencia de la consulta indígena entre la susceptibilidad de afectación directa que establece el Convenio 169 de la OIT y el de **impactos significativos** de la regulación del SEIA del ordenamiento jurídico interno.

Regulación ambiental formal, amparo de los “intangibles culturales” y los fines de la evaluación ambiental:

Paralelamente, existe un conjunto de problemas de carácter regulatorio formal que, como dice Cristobal Carmona, han significado un desplazamiento de la consulta, de su rol cautelar material o sustantivo, a una focalización en debates formales procedimentales (Carmona, 2020a; 2020b).

Entre otros aspectos, se ha discutido la prevalencia de la competencia técnica de los tribunales ambientales sobre el recurso de protección constitucional. La jurisprudencia mayoritaria ha considerado que en materia de consulta indígena y evaluación ambiental, la competencia de control jurisdiccional y técnica es exclusiva de los tribunales ambientales. No obstante, la Corte Suprema y las cortes de apelaciones no han dejado de conocer casos de contenido ambiental por la vía del recurso de protección⁵².

Asimismo, existe jurisprudencia contradictoria sobre unas mismas cuestiones jurídicas. Es el caso de la causal que sería concurrente para el recurso de reclamación por incumplimiento del deber de consulta, conforme el numeral N°8 o el N°6 del artículo 17 la Ley 20600. Al efecto, se han establecido, en decisiones diversas, tres plazos distintos para supuestos similares aplicables al cómputo del plazo de dicha acción de invalidación ambiental, dado: (i) distintos hitos (acto administrativo reclamable) para el inicio del cómputo; (ii) plazo de 2 años si la acción es considerada invalidación “propia”; (iii) plazo de 30 días si es considerada invalidación “impropia”

⁵² CS 352-2012; CS 3676-2013; CS 11.299-2014. Para estos debates v.: Carmona (2020), Faundes (2020b), Hervé y Bascur (2019).

(Hervé, Bascur, 2019, Tapia, 2015)⁵³. No existe claridad de cuál es el acto consultado en relación a permisos sectoriales, como los eléctricos (Faundes, 2020b; Fuenzalida, 2017; Hervé y Bascur, 2019; Meneses, 2015)⁵⁴; ni de cuál es el acto administrativo específico reclamable respecto de la consulta indígena en el marco de la NIA⁵⁵. Asimismo, no se encuentran regulados los efectos del retiro de una comunidad indígena de un proceso de consulta (Leppe, 2015).

En relación a los fines y principios rectores del SEIA, cuando la evaluación ambiental busca hacerse cargo de los efectos sobre la naturaleza y las comunidades locales, a través de medidas de mitigación, compensación y reparación, acciona desde un marco de protección ambiental que no ha sido ideado e implementado en relación a la afectación de los intangibles culturales tradicionales. En este sentido, respecto de los derechos indígenas, los alcances fácticos son mucho más complejos e involucran mandatos cautelares y preventivos en materia de derechos humanos, para los que no fue diseñada la NIA, pero de cuyo cumplimiento no está exento el Estado en su conjunto (Silva y Parot, 2016).

En particular, en la aplicación de los principios preventivo y precautorio no ha operado suficientemente la hermenéutica ambiental bajo un enfoque intercultural centrado, tanto en la protección de la naturaleza, como en el amparo de los derechos de pueblos y comunidades indígenas⁵⁶. Estos principios obligan, en un caso en concreto, a optar por la medida de menor impacto en el medio ambiente (en sentido natural y social), incluyente de comunidades locales; y, al mismo tiempo, frente a un riesgo grave e irreversible de daño ambiental, los estados debieran adoptar las medidas preventivas para impedir tal afectación, incluso a falta de certeza total de su ocurrencia (Moraga, 2017; Olivares, 2018). Entonces, a falta de claridad regulatoria, la interpretación de recursos y plazos, debieran asegurar la revisión de las decisiones administrativas y no negarla.

⁵³ La “invalidación impropia” es una interpretación jurisprudencial del art. 17 N°8 Ley 20.600, en relación art. 53 de la Ley 19.880, que reduce el plazo legal de 2 años, para el caso de la reclamación por falta de consulta, a 30 días. Ej., CS 23.000-2014; CS 11.512-2015; 3TA R-31-2016.

⁵⁴ Tercer Tribunal Ambiental (3TA), R-78-2018.

⁵⁵ CA Santiago, 23.143-2018, 10.8.2018; CS 23.024-2018 y 22.034-2018.

⁵⁶ Sobre los derechos de los pueblos indígenas, la armonización de la hermenéutica intercultural y la protección de la naturaleza, v.: Mello y Faundes (2020b), Mello, et al (2023).

Las incertezas jurídicas descritas, entre otras, por una parte, han derivado indefensión para los recurrentes indígenas, dado el rechazo reiterado de reclamaciones judiciales, solo sobre la base de cuestiones formales, en desmedro de una cautela de los derechos fundamentales de pueblos y comunidades indígenas (Carmona, 2020,a, 2020b). Por otra, generan inseguridad jurídica para los inversores, sometidos a continuas y extensas judicializaciones de los procesos de evaluación ambiental.

Luego, desde las perspectivas desarrolladas, la NIA, por razones legales, reglamentarias y, especialmente, hermenéuticas jurisprudenciales, no ha logrado asegurar, de forma general, los derechos indígenas contemplados en el Convenio 169 de la OIT.

Giro jurisprudencial reciente:

Con todo, existe jurisprudencia reciente que, de forma emergente, tanto se ha distanciado del criterio restrictivo de la susceptibilidad de afectación antes descrito; como ha ponderado la cautela sustantiva frente a la afectación o la potencial afectación, por sobre causales procesales de admisibilidad⁵⁷. En especial, se ha explicitado la centralidad hermenéutica del principio preventivo y precautorio en relación con los pueblos indígenas.

La Corte Suprema en sentencias de 2021 y 2022 ha procurado armonizar la susceptibilidad de afectación directa del Convenio 169 con la regulación interna ambiental (González, 2022, p. 20-24)⁵⁸. Solo ejemplarmente, en la sentencia de la Corte Suprema del caso de la Consejera del pueblo Kawésqar contra el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental de Magallanes y la Antártica Chilena (2021)⁵⁹, en una interpretación conforme del Convenio 169 de la OIT, la decisión no consideró como requisito la generación de impactos significativos y directos en comunidades indígenas y sus integrantes. Solo estableció como presupuesto de procedencia un

⁵⁷ La Corte Suprema confirmó la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental (2TA) que descartó la tesis de la “invalidación impropia” priorizando la protección sustantiva reclamada. CS. 8.573-2019 (“Cerro Colorado”), casación y reemplazo, confirma reclamaciones de las causas 2TA R 141/142-2017.

⁵⁸ CS Rol 36.919-201922, 22.2.2021; CS Rol 138.439-2020, 29.3.2021; CS Rol 85.957-2021, 14.2.2022; CS Rol 78.935-2021, 14.10.2022.

Excede los alcances de este trabajo el análisis detallado de la jurisprudencia en la materia. V.: Hervé y Bascur (2019) y González (2022).

⁵⁹ CS, Rol 36.919-2019, 22.2.2021, acoge casación contra sentencia del 3° TA.

criterio de “probabilidad”, de una afectación “potencial”. Consideró que los derechos reconocidos en el Convenio 169 constituyen garantías fundamentales incorporados a la Constitución Política de la República⁶⁰. Declaró, que “cualquier proceso que pueda afectar alguna realidad de los pueblos originarios, supone que sea llevado a cabo desde esa particularidad y en dirección a ella”⁶¹. En particular que, para la determinación de la susceptibilidad de afectación directa, el factor geográfico de la regulación ambiental constituye un elemento indiciario, cuya amplitud se encuentra determinada por los posibles impactos pueda tener una medida en los derechos reconocidos de los pueblos indígenas⁶². Asimismo, que para que la consulta no sea obligatoria se requerirá “que el titular del proyecto demuestre de forma exhaustiva que no se dan los efectos del artículo 11 letras c) y d) de la Ley N° 19.300”⁶³. De esta manera, **invirtió el peso de la prueba para poder justificar la omisión de una consulta indígena**, ergo, la sola susceptibilidad de afectación resultó presupuesto a priori de procedencia de la misma.

También ha destacado la Corte Suprema “la preminencia del principio precautorio” en la evaluación ambiental, “cuya significación y relevancia excede el marco puramente formal”; en especial, que este principio:

“... se estructura y rige el desarrollo y ponderación de los elementos que juegan en el proceso de evaluación ambiental buscando la relación existente entre el conocimiento científico disponible y la complejidad de los sistemas ecológicos. Esto significa que, frente a una situación que pudiera generar daño ambiental pero mediando incertidumbre científica en cuanto a sus efectos, deben adoptarse las medidas necesarias para evitar ese riesgo...”⁶⁴.

Así, bajo estos nuevos presupuestos, para la Corte Suprema, la evaluación ambiental, en especial respecto de la ponderación de los intangibles culturales indígenas, se encuentra gobernada por el principio precautorio ambiental. En consecuencia, este principio se impone como premisa de apreciación epistémica e imperativo interpretativo, en favor del resguardo de la

⁶⁰ CS, Rol N°36.919-2019, 22.2.2021, C. 1.

⁶¹ CS, Rol N°36.919-2019, 22.2.2021, C. 7.

⁶² CS, Rol N°36.919-2019, 22.2.2021, C. 15.

⁶³ CS, Rol N°36.919-2019, 22.2.2021, C. 14.

⁶⁴ CS Rol 3971-2017, 28.6.2018, C. Trigésimo cuarto.

naturaleza, en armonía con los derechos de los pueblos indígenas, sus comunidades e integrantes, cuando demandan la protección de sus modos de vida tradicionales.

Conclusiones

La Constitución chilena vigente, por una parte, considera la protección del medio ambiente en base a la escueta disposición del artículo 19 N°8 que ha exigido un extenso desarrollo jurisprudencial. Por otra, no reconoce en su texto a los pueblos indígenas, ni incluye sus derechos de forma expresa, los cuales se han amparado también por la vía hermenéutica judicial. Además, la misma jurisprudencia ha reconducido la protección de los pueblos indígenas y sus intangibles culturales a la garantía de protección de un medio ambiente libre de contaminación (19 N°8). Todo ello genera un grado importante de indeterminación normativa.

De conformidad con los derechos humanos a la identidad cultural, al medio ambiente sano y a las garantías judiciales de acceso, el examen de los conflictos de incidencia ambiental y cultural, en relación a pueblos indígenas, sus comunidades e integrantes, debe ser encuadrado por los órganos de la administración de competencia ambiental y por los entes jurisdiccionales que controlan dicho examen, dentro del contexto cultural en que ocurre la acción sometida a evaluación ambiental.

Conjuntamente, las garantías procesales, generales y especiales en materia ambiental, constituyen la base para sostener la necesidad de que todo mecanismo de evaluación ambiental contenga los medios para ponderar los elementos propios de las formas de vida de los pueblos indígenas (intangibles culturales) que pueden ser afectados por proyectos de inversión u otras acciones del Estado o de particulares.

No obstante, en general, la labor de los organismos administrativos de evaluación ambiental y judiciales de control de dicha evaluación, se centra en determinar si se descartan o no, en los proyectos de inversión sometidos a evaluación, alguno de los efectos, características o circunstancias contemplados en el artículo 11 letras c), d), e) y f) de la Ley 19.300 (ECC), detallados en los artículos 7, 8 y 9 del Reglamento del SEIA. A la luz de estos dispositivos, la noción de susceptibilidad de afectación directa, desarrollada jurisprudencialmente, establecida como

requisito de procedencia de la consulta indígena, ha seguido preponderantemente una tesis formalista restrictiva.

En particular, la regulación administrativa sobre la procedencia de la consulta indígena ha construido una interpretación sobre el criterio de procedencia de este derecho que exige certeza y magnitud previa en la afectación. De esta forma, en términos generales, ha desplazado el rol tutelar de la consulta indígena respecto de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas, hacia un complejo sistema administrativo y judicial, en exceso formal, en desmedro de la protección sustantiva de los derechos indígenas.

En síntesis, se constata en Chile una regulación ambiental que, conforme la interpretación en general seguida por los órganos estatales, de forma general, ha fijado un estándar de procedencia para la implementación de un proceso de consulta indígena, restrictivo respecto del estándar (de afectación solo probable) que exige el Convenio 169 de la OIT. Ello imposibilita una adecuada protección de derechos sustantivos de los pueblos interesados, en especial del derecho humano a la identidad cultural, y el aseguramiento de su integridad, que se aparta de la finalidad de este tratado.

Sin embargo, en algunos casos más bien recientes, se ha reorientado la jurisprudencia hacia un enfoque que aplica la consulta indígena conforme los estándares contemplados instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos vinculantes para Chile que, en especial, aseguran los derechos humanos a la identidad cultural y al medio ambiente sano.

Paralelamente, conforme el proceso constituyente en curso en Chile (2019-2023), es posible que se apruebe un nuevo texto constitucional que integre, bajo hermenéuticas convergentes, el derecho humano al medio ambiente, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y su derecho humano a la identidad cultural. Esa ruta implicaría alternativas y consecuencias regulatorias ambientales muy relevantes que, en su caso, requerirán seguimiento crítico.

Referências bibliográficas

AGUAS, Javier, NAHUEL PAN, Héctor. “Los límites del reconocimiento indígena en Chile neoliberal. La implementación del Convenio 169 de la OIT desde la perspectiva de dirigentes mapuche williche”. CUHSO. v.29, n. 1, p. 108-130, 2018.

ANAYA, James. Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile. Relator Especial de N.U. para los Derechos Humanos de los Indígenas, 2009.

AYLWIN, José, MEZA-LOPEHANDÍA, Matías, YÁÑEZ, Nancy. Los pueblos indígenas y el derecho. Santiago: Lom Ediciones S.A., 2013

BARROSO, Luis, MELLO, Patricia Perrone. Los efectos transformadores del Acuerdo de Escazú. Manuscrito en edición, facilitado por los autores, 2023.

CARMONA, Cristobal. “La aplicación del derecho a consulta del Convenio 169 de la OIT en Chile: hacia una definición de su contenido sustantivo: afectación e instituciones representativas” in R. MIRANDA, Ricardo y CARMONA, Cristobal, Tesis de maestría sobre Pueblos Indígenas, Vol.III, Colección Tesis de Maestría U. Nacional de San Martín de Buenos Aires. Buenos Aires: U. Nacional de San Martín, CIEP, 2013, p. 15-139.

CARMONA, Cristobal. “The road less travelled: the duty to consult and the special rule of article 15.2 of ILO Convention 169 in the case of geothermal energy concessions in Chile”. Journal of Energy & Natural Resources Law, v.35, n.4, p. 485-50, 2017.

CARMONA, Cristobal. “Evaluación ambiental, consulta indígena y el desplazamiento de los derechos de los pueblos indígenas”. Revista de Derecho de la Universidad de Concepción, v.88, n.248, p. 199-232, 2020a.

CARMONA, Cristobal. “¿La identidad cultural como límite de la Consulta Indígena en el SEIA? Notas para una subversión de la comprensión “procedimental” de la consulta” in FAUNDES, Juan Jorge, RAMÍREZ, Silvina (Eds.). Derecho fundamental a la identidad cultural. Abordajes plurales desde América Latina. Santiago: RIL Editores, 2020b, p. 343-359.

DURÁN, Álvaro. “Comentario de jurisprudencia. La susceptibilidad de afectación directa como requisito de procedencia de la consulta a los pueblos indígenas en el sistema de evaluación de impacto ambiental. Revista de Derecho Universidad de Concepción, v.89, n.250, 2021, p. 393-421.

FAUNDES, Juan Jorge. “La jurisprudencia, su impacto y debates en torno a la aplicación de Chile del Convenio N°169 de la OIT y el deber de Consulta”. Revista de Derecho de la Universidad de Concepción, v.81, n.233, 2013.

FAUNDES, Juan Jorge. “Convenio N° 169 de la OIT en la Jurisprudencia de la Excelentísima Corte Suprema en Chile. I Tendencias y debates en materia de propiedad y derecho al Territorio”. En

Colecciones Jurídicas de la Corte Suprema. 2015. Repositorio digital Universidad Autónoma de Chile. Disponible:

<http://repositorio.uautonoma.cl/bitstream/handle/20.500.12728/9024/TENDENCIAS%20JURISPRUDENCIALES%20CONVENIO%20169%20TIERRAS%20TERRITORIO%20%282015%29.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

FAUNDES, Juan Jorge. “El derecho fundamental a la identidad cultural de los pueblos indígenas: un derecho matriz y filtro hermenéutico para las constituciones de América Latina: la justificación”. *Revista Brasileira Políticas Públicas*, v.9, n.2, 2019, p.513-535.

FAUNDES, Juan Jorge. “El derecho fundamental a la identidad cultural de los pueblos indígenas, configuración conforme el derecho internacional y perspectivas de su recepción en Chile”. *Ius et Praxis*, v.26, n.1, 2020a, p. 77-100.

FAUNDES, Juan Jorge. “Consulta indígena y centrales de generación hidroeléctrica de menos de 3 MW: Desregulación riesgosa, a la luz del derecho fundamental a la identidad cultural de los pueblos indígenas” in BOZZO, Sebastián, REMESEIRO, Rebeca, ESIS, Isabel (Coordinadores), *Memorias III Congreso Internacional de Regulación y Consumo*. Santiago: RIL Editores, Universidad Autónoma de Chile, 2020b, p. 359-399.

FAUNDES, Juan Jorge. “El derecho humano a la identidad cultural en el Derecho Internacional. Diálogo entre la corte interamericana de derechos humanos y el tribunal europeo de derechos humanos. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023a.

FAUNDES, Juan Jorge. “Los sujetos del Derecho Internacional Público: la persona humana”. TIJMES, Jaime, LUCAS, Andrea, DELGADO, Andrés (Edts.), *Manual de Derecho Internacional Público*. Valencia: tirant lo Blanche, 2023b, p. 189-220.

FAUNDES, Juan Jorge, CARMONA, Cristobal, SILVA, Pedro Pablo. “La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Hermenéutica del derecho al medio ambiente sano, a la identidad cultural y a la consulta, a la luz de la sentencia "Lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina (2020)”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v.10, n.2, 2020, p. 643-674.

FUENZALIDA, Sergio. “Desarrollo de la jurisprudencia en Chile sobre la consulta indígena: los casos del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema”. *Revista quebequense de derecho internacional*, v.28, n.1, 2015.

FUENZALIDA, Sergio. “La función administrativa discrecional y la consulta indígena”. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, v.2, n.24, 2017.

GONZÁLEZ, Ricardo. *El sentido y alcance de la susceptibilidad de afectación directa en la implementación de la consulta indígena en Chile. Un análisis crítico*. Tesis, Seminario de Tesis. Facultad de Derecho, Sede Temuco, Carrera de Derecho, Universidad Autónoma de Chile. Temuco, 2022.

GUERRA, Felipe. “Los Tribunales Ambientales en la implementación de los derechos indígenas durante la evaluación ambiental de proyectos de inversión en Chile”. *Justicia Ambiental*, v.8, n.9, 2017.

GUERRA, Felipe, SÁNCHEZ, Gonzalo. “La función epistémica del derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa en Chile”. *Revista lus et Praxis*, v.27, n.3, 2021.

HERVÉ, Dominique, BASCUR, Débora. “La Protección de los Derechos de las Comunidades Indígenas en el SEIA por Parte de los Tribunales Ambientales: ¿Avance y/o Retroceso?”. *Justicia Ambiental*, v. XI, n.11, p. 197-232, 2019.

LÓPEZ, Ricardo, MOHR, Tania. “Susceptibilidad de afectación directa en la consulta previa del Convenio 169. Análisis de Normas Previstas y de su trato en la Jurisprudencia. ¿Una cuestión de derecho?”. *Revista de Derecho (Valdivia)*, v.27, n.1, 2014, p. 105-126.

MELLO, Patricia Perrone Campos. “Constitucionalismo, Transformação e Resiliência Democrática no Brasil: o lus Constitucionale Commune na América Latina tem uma contribuição a oferecer?”. *Revista Brasileira Políticas Públicas*, v.9, n.2, 2019, p. 254-286.

Mello, Patricia Perrone Campos, Faundes, Juan Jorge. “Constitucionalismo em rede: o direito à identidade cultural dos povos indígenas como filtro hermenêutico para tutela da tradicionalidade da ocupação da terra” in ROSSITO, Flávia Donini, DA SILVA, Liana Amin Lima, TÁRREGA, M.C.B., BOTELHO, Tiago Resende (Coords). *Quilombolas e outros povos tradicionais Curitiba: Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS)*, 2020a, p. 317-339.

MELLO, Patricia Perrone Campos, FAUNDES, Juan Jorge. “Povos Indígenas e proteção da Natureza: a caminho de um “giro hermenêutico ecocêntrico””. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. v.10, n.3, 2020b, p. 222-251.

MELLO, Patricia Perrone Campos, FAUNDES Peñafiel, Juan Jorge, RUDOLF, Renata Helena Souza Batista de Azevedo. “Pueblos Indígenas, Naturaleza y Ecocentrismo: estándares internacionales y una mirada comparada desde Brasil”. *CUHSO*, v.33, n.1, 2023, aceptada.

MORAGA, Pilar. “Comentario de sentencia. Sentencia de la Corte Suprema, de 30 de enero de 2017”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, v.18, n.4, 2017.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA CULTURA, LAS CIENCIAS Y LA EDUCACIÓN –UNESCO–. *Cultura y nuestros derechos culturales*, 2012. Disponible:

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000228345>

MAHN, Nicolás. “Análisis crítico de la normativa y jurisprudencia nacional respecto a la consulta indígena en materia ambiental, en relación con el convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo”. *Revista De Derecho, Revista De Derecho– Facultad de Derecho UCSC*, v.39, 2021.

MEZA-LOPEHANDÍA, Matías. Consulta previa indígena y medidas legislativas: estándar internacional y práctica nacional, BCN, Congreso Nacional de Chile, 2019. Disponible: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27000/1/BCN2019___SNF_y_Consulta_Previa_Indigena.pdf

MEZA-LOPEHANDÍA, Matías., YÁÑEZ, Nancy, SILVA, Hernando. “El derecho a la consulta y su incorporación al sistema jurídico” in El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: análisis del derecho nacional, internacional y comparado (Informe 19). IWGIA, 2014, p. 19-45. Disponible: https://www.iwgia.org/images/publications/0705_Informe19_ObservatorioCiudadanoCONSULTA.pdf.

MILLAMÁN, Sergio. Consulta indígena, pueblo mapuche, territorios y evaluación medioambiental. DOCUMENTO ICSO- N° 52, UDP, 2019. Disponible: https://labconstitucional.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2020/04/ICSO_DT_52_Millaman.pdf

PEÑA, Mario. “La revolución de los derechos humanos ambientales y de los derechos de la naturaleza”. Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y recursos naturales, n.28, 2018.

PUSCHEL, Gabriela. El concepto de territorio indígena en la jurisprudencia chilena como criterio de aplicación de la consulta previa en el marco del SEIA. Tesis para optar al grado de Licenciatura, Universidad de Chile. Repositorio Académico – Universidad de Chile. 2021

SILVA, Carolina, PAROT, Gonzalo. “Desempeño del SEIA para canalizar la consulta indígena del Convenio. Revista de Derecho Ambiental, n.6, 2016.

Evaluación ambiental y protección cultural de los pueblos indígenas en Chile, a la luz del Derecho Internacional de los derechos humanos

Resumen

En este trabajo se describe la normativa ambiental chilena referente a proyectos de inversión con impacto en pueblos y comunidades indígenas, así como se la examina a la luz de las normas en materia de protección internacional de derechos humanos. En especial, se postula que el derecho humano a la identidad cultural y el derecho humano al medio ambiente sano constituyen un marco de delimitación para los procesos de evaluación ambiental que determinan la obligación de los órganos ambientales, administrativos y judiciales, de considerar los elementos constitutivos de la identidad cultural de los pueblos indígenas y sus comunidades como bienes jurídicos protegidos. Metodológicamente, se recurre a revisión bibliográfica, a los métodos jurídicos dogmático y hermenéutico.

Palabras clave: Evaluación ambiental; Chile; pueblos indígenas; derecho a la identidad cultural; Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Avaliação ambiental e proteção cultural dos povos indígenas no Chile, à luz do Direito Internacional dos direitos humanos

Resumo

Este trabalho tem por objeto as normas ambientais chilenas relacionadas a projetos de investimento com impacto sobre povos e comunidades indígenas, bem como seu alcance à luz das normas em matéria de proteção internacional dos direitos humanos. Em especial, se defende que o direito humano à identidade cultural e o direito humano ao meio ambiente saudável constituem um marco normativo relevante para os processos de avaliação ambiental que determinam a obrigação dos órgãos ambientais, administrativos e judiciais, de considerar os elementos constitutivos da identidade cultural dos povos indígenas e suas comunidades como bens jurídicos protegidos. Do ponto de vista metodológico, o trabalho se baseia em revisão bibliográfica, bem como aos métodos jurídicos dogmático (estudo da norma) e hermenêutico (interpretação).

Palavras-chave: Avaliação ambiental; Chile; dos povos indígenas; direito humano à identidade cultural; Direito Internacional dos direitos humanos.

Environmental assessment and indigenous peoples' cultural protection in Chile, in light of International Human Rights Law

Abstract

This paper focuses on Chilean environmental normative framework on investment projects with an impact on indigenous peoples and communities and its adequate interpretation in light of the international norms on human rights protection. The authors argue that the human right to cultural identity and the human right to a healthy environment are relevant norms to be considered on environmental assessment processes, imposing that administrative and judicial bodies consider the constitutive elements of indigenous peoples' cultural identity as protect legal assets. Methodologically, the work is based on bibliographic review, as well as on dogmatic and hermeneutic legal methods.

Key words: Environmental assessment; Chile; indigenous peoples; cultural identity right; International Human Rights Law.

Derechos de la Naturaleza en los constitucionalismos del *Global South*: reflexiones desde la teoría de los formantes jurídicos

Silvia Bagni¹

See Nature, rejoicing, has shown us the way,
With innocent revels to welcome the day.
The tuneful grove, and talking rill,
The laughing vale, the replying hill,
With charming harmony unite,
The happy season to invite.

What the Graces require,
And the Muses inspire,
Is at once our delight and our duty to pay.
Thus Nature, rejoicing, has shown us the way,
With innocent revels to welcome the day.

(See *Nature, rejoicing*, por [Henry Purcell](#), Z. 323 no. 9 (1694))

1
chay lusiru kimirimukunmi
kintikunapash ña pawanakunmi
pakchata yallik ñuka shunkupash wakakunmi
chay kanpa shimiwan allpata mutyachishami
wayrapash ñukanchikwan pukllachun sakishunlla
-ama manchaychu
nachu urkukunapash kuyarinmi
nishpami ñuka mamaka- nin

1
aquel lucero se aproxima
aletean los colibríes
más que la cascada truena mi corazón
con esos tus labios regaré la tierra
que en nosotros juegue el viento
-no temas
no dice mi madre que hasta los montes se aman-
(*Tamyawan Shamukupani / Con la lluvia estoy viviendo*, Yama Lucila Lema, 2019, Ecuador)

¹ Professora associada de Direito Público Comparado no Departamento de Ciências Políticas e Sociais da Universidade de Bolonha, na Itália. Seus interesses de pesquisa incluem o constitucionalismo latino-americano e o direito ecológico. Ela é membro do Programa da ONU Harmonia com a Natureza. E-mail: silvia.bagni@unibo.it

El marco de la investigación

El objetivo de esta investigación es analizar las implicaciones epistémicas, metodológicas y teóricas de la incorporación de los derechos de la naturaleza en los ordenamientos constitucionales contemporáneos, es decir, analizar si, y como, tal incorporación influye, o debería influir, sobre la manera de conocer, estudiar y aplicar el Derecho en perspectiva comparativa. En particular, se intentará demostrar: 1) cómo la irrupción de los derechos de la naturaleza en el ámbito normativo puede explicarse a través de la teoría de los formantes, pero cómo al mismo tiempo eso implica un replanteamiento de su aplicación, quizás condicionada por el prejuicio etnocéntrico; 2) que una correcta interpretación de la teoría de los formantes, a la luz de un genuino enfoque pluralista, lleva a cuestionar la dicotomía naturaleza-cultura, también gracias a la aportación de otras ciencias como la antropología, y, en consecuencia, socavar los cimientos del paradigma antropocéntrico. Esta investigación refuerza los argumentos de quienes sostienen la necesidad de una revolución epistémica en la ciencia jurídica. En particular, debido al carácter sistémico de la crisis climática y ecológica en curso, se considera superada la mera previsión de una rama del derecho dedicada al “medio ambiente”. La omnipresencia de los efectos negativos del cambio climático y de la crisis ecológica sobre todos los derechos fundamentales del ser humano, por lo tanto su naturaleza de “materia transversal”, ha llevado la protección del medio ambiente al rango constitucional. En particular en la última década, una parte de la doctrina ha comenzado a hablar de un “constitucionalismo ambiental”, donde la protección del medio ambiente para el ser humano es elevada a principio supremo del ordenamiento. Sin embargo, según el enfoque ecosistémico también esta postura es insuficiente. La ecología estudia el *oikos* no en cuanto “medio ambiente”, sino como ecosistema, es decir, conjunto de relaciones entre comunidades bióticas, abióticas y el ambiente en el que viven. Como ocurrió después de la revolución copernicana, el desplazamiento de la especie humana desde el centro del sistema debería implicar una deconstrucción del paradigma jurídico antropocéntrico, y su reconstrucción en términos eco-céntricos, es decir, en el sentido de un verdadero “Derecho ecológico”.

Los argumentos para fundamentar las dos tesis arriba espuestas y finalmente apoyar un cambio de paradigma jurídico hacia lo que vengo de llamar “Derecho ecológico” se estructurarán de la siguiente forma.

En primer lugar, se hará un breve recorrido histórico sobre la formación de un derecho internacional del medio ambiente, con enfoque exclusivamente antropocéntrico, según la cultura occidental.

Enseguida, se abordará el tema del “constitucionalismo ambiental”, entendido como una nueva fase del constitucionalismo, que intenta avanzar en el nivel de protección del medio ambiente, sin de hecho renunciar a la estructura antropocéntrica del derecho desde la tradición jurídica occidental.

Es en este contexto que por primera vez en Ecuador, se incorporan en la Constitución los derechos de la Naturaleza. Esta incorporación, sin embargo, no afecta la estructura misma del sistema jurídico, ni sus fundamentos ideológicos, así que se produce lo que, según la teoría de los formantes jurídicos de Rodolfo Sacco (1991), se describe como “disociación de los formantes”: un conflicto permanente y formalmente insoluble entre dos formantes jurídicos, lo estatal y lo indígena.

Para entender el origen de este conflicto, será necesario aprovechar de las investigaciones antropológicas que recién han determinado el “giro ontológico” de la antropología (Descola, 2021; Latour, 2009; Viveiros de Castro, 2012), es decir el reconocimiento que la concepción occidental de la naturaleza como objeto distinto del ser humano y no modificable, no puede ser considerado un universal para todas las otras culturas.

Partiendo de esta premisa, se analizará la relación entre ser humano y naturaleza en las distintas ontologías, para luego enmarcarla dentro de la teoría de los formantes y se propondrá de identificarla en el “formante ecológico”, y no en el formante cultural, para evitar una postura etnocéntrica de la propia análisis jurídica.

Enseguida, se intentará demostrar que el estudio de la evolución del formante ecológico en la cultura occidental indica que la ciencia moderna justifica un cambio de paradigma hacia una comprensión monista de la relación entre ser humano y naturaleza.

Finalmente, tomando en cuenta el formante ecológico, inspirado hoy en día en todas las culturas sobre el principio monista y una visión sistémica, se propone una lectura de los sistemas jurídicos modernos según las distintas combinaciones de los formantes prevalentes (económico, ecológico, cultural).

Antes de abordar las distintas etapas de la argumentación de este artículo, cabe señalar que el título requiere unas definiciones que ayuden a delimitar el ámbito de la investigación. Remitiendo a los siguientes apartados la especificación del concepto de “naturaleza”, a continuación, se precisa el uso de la categoría “Sur global” y la referencia a los nuevos constitucionalismos.

La adición del adjetivo “global” al sustantivo “Sur” no es una operación culturalmente neutra. Como es sabido, las expresiones “Global South” y “Global North” trazan una línea divisoria entre los países del mundo que hunde sus raíces en el así dicho *Point Four Programme*, el discurso inaugural del Presidente Truman a la nación, en 1949. El discurso introduce por primera vez la idea del subdesarrollo y define el papel paradigmático de los Estados Unidos en el traslado de los países subdesarrollados hacia la forma de desarrollo estadounidense, asumida como modelo universal. Esta nueva división del mundo, antitética respecto a la Oeste-Este, se afirma definitivamente en el uso del lenguaje económico y político internacional con el informe Brandt “North-South: A Programme for Survival”, publicado en 1980 por la *Independent Commission on International Development Issues*, institución promovida por el Banco Mundial y presidida por el ex canciller de Alemania Occidental Willy Brandt. El Sur Global, lejos de referirse a las coordenadas geográficas de cada Estado por encima o por debajo de la línea del ecuador, reúne a todos los países económicamente más pobres del continente africano, americano, con excepción de Estados Unidos y Canadá, y asiático, con excepción de Rusia. En el uso común de las ciencias sociales, entre sus significados recurrentes, se encuentra también el elemento de la experiencia colonial, así como la representación de la resistencia contra el modelo capitalista neoliberal, por lo que la categoría se amplía a todos aquellos proyectos post-coloniales anti-hegemónicos y de lucha contra la discriminación racial y de género, perdiendo en este caso relevancia la ubicación geográfica del país (Haug, Braveboy-Wagner, Maihold, 2021, p. 1929; Garland Mahler, 2017). La expresión se ha vuelto de uso común también entre los juristas, para quienes, sin embargo, el fundamento de la demarcación no coincide con el parámetro económico del índice de pobreza, sino con el dato “cultural” de la falta de identificación del ordenamiento jurídico con la *Western Legal Tradition*. Dado que el carácter subversivo de la ciencia del derecho comparado consiste en superar la idea de monismo jurídico en favor de la idea de pluralismo jurídico, y por lo tanto, en el rechazo de cualquier tipo de juicio de valor basado en la preeminencia cultural de una tradición sobre la

otra, el uso de la expresión “” en este escrito es meramente pragmático, por su capacidad de remitir inmediatamente a una delimitación precisa del ámbito espacial de la investigación.

En cuanto a la referencia a los “nuevos constitucionalismos” del Sur global, remito a lo que ya he dicho en otros lugares, respecto a la función del adjetivo “nuevo” (Bagni, 2013; Bagni, 2021, p. 2). En el pasado he defendido la tesis, propuesta por otros autores (Ávila Santamaría, 2016; Martínez Dalmau, Storini, Viciano Pastor, 2021) y simplemente compartida por mí, de que el ciclo constitucional latinoamericano que Marquardt (2020) identifica como “sexta ola o era del Estado constitucional, democrático, social y ambiental” representa efectivamente una fase “nueva” del constitucionalismo, que se caracteriza por elementos como la participación popular, tanto en los procesos constituyentes como en la gestión ordinaria de la administración del Estado y en las relaciones de fuerza en la forma de gobierno; el enfoque intercultural del derecho y de los derechos; una nueva relación entre seres humanos y naturaleza, como consecuencia de la recepción del principio intercultural, que se realiza de diferentes maneras según los contextos (reconocimiento de los derechos de la naturaleza; derechos bioculturales). Personalmente, he sostenido (Bagni, 2021, pp. 52-56) que la forma de Estado del nuevo constitucionalismo andino tiene como objetivo realizar el *Caring State*, integración del *Welfare State*, que tiene como pilares la justicia ecológica y la intercultural. El texto de la Constitución chilena despedido por la Convención Constitucional en 2022, que nunca entró en vigor porque fue rechazado en el plebiscito popular del 4 de septiembre del mismo año, representaba una confirmación de esta propuesta teórica, en cuanto el art. 1 definía el Estado como “social y democrático de derecho” (siguiendo el modelo occidental del Estado de Bienestar) pero también plurinacional, intercultural, regional y ecológico (inspirándose en el nuevo constitucionalismo andino, y sentando las bases del *Caring State*).

La expresión “nuevos constitucionalismos” en el título se declina en plural por una precisa voluntad de método y contenido. Si el nuevo constitucionalismo andino y el *Caring State* son fenómenos jurídicos incorporados y solo parcialmente implementados en diferentes ordenamientos de América Latina, esto no quita que el análisis de otros sistemas constitucionales del Sur del mundo destaque como hay no tanto un fenómeno de circulación de modelos, sino más bien de aparición de criptotípos autóctonos. Estudios comparativos sobre varios ordenamientos muestran que todas estas experiencias tienen rasgos comunes en

los valores que se ponen en la base del contrato social: entre ellos, el pluralismo jurídico; la interculturalidad; la plurinacionalidad; nuevos paradigmas bio- o eco-céntricos en la relación con la naturaleza (Nicolini, 2016; Viola, 2020; Buono, 2022), hasta el punto de que se ha propuesto sustituir la idea de “contrato social” por la de “contrato natural”, que incluye a la naturaleza como sujeto de vínculos e interacciones con los seres humanos que son objeto del contrato (Serres, 1991).

Estos son los parámetros espacio-temporales de la investigación. Sin embargo, el *tertium comparationis* debe ser restringido aún más, debido al objetivo que nos hemos fijado. Entre todos los caracteres que definen los “nuevos constitucionalismos” del Sur global, nuestra atención se centrará en la relación entre el ser humano y la naturaleza. Más aún, es precisamente del término “naturaleza” que partirá nuestra reflexión, de su dimensión ontológica a la luz de los aportes de la antropología de la naturaleza de Descola y Latour. Mi objetivo no es describir cómo se han incorporado los derechos de la naturaleza en algunos ordenamientos del Sur global, sino el de considerar este fenómeno como un acicate para un estudio comparativo no etnocéntrico de las bases teóricas de un nuevo “derecho ecológico”, a través de una relectura de la teoría de los formantes.

Del constitucionalismo “ambiental” al constitucionalismo “ecológico”

En la tradición jurídica occidental, la relación entre el ser humano y la naturaleza siempre ha sido estudiada bajo la etiqueta del “derecho ambiental”, dentro de las ramas del derecho internacional y administrativo. La razón es simple y evidente, si se accede a la reconstrucción histórica del proceso de jurisdiccionalización del tema (Dupuy, Viñuales, 2018) que se inicia convencionalmente con la conferencia de Estocolmo sobre el medio ambiente humano de 1972, organizada por las Naciones Unidas. No es necesario recorrer todas las etapas de esta narración. Lo que quiero subrayar es que la discusión de los temas siempre ha tenido como implícito y universal el tipo de relación entre el ser humano y la naturaleza propia de la tradición occidental. Al menos hasta 2009, cuando tras la aprobación de la nueva Constitución boliviana, inspirada en el *suma qamaña* aymara (vivir bien), el Presidente Evo Morales habló en las Naciones Unidas pidiendo la aprobación de una Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra. Por primera vez, cosmovisiones no occidentales se consideraron como la base para dar forma a las intervenciones reguladoras de la comunidad

internacional para proteger la naturaleza (Bagni, 2020). La intervención del entonces Presidente boliviano no tuvo consecuencias en el plano normativo. Las Naciones Unidas permanecen firmemente ancladas en el paradigma antropocéntrico de la tradición jurídica occidental, aunque su discurso llevó a la creación, en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, del programa “Armonía con la Naturaleza”². En los años siguientes, el eco de otra forma de concebir la “naturaleza” resuena en algunos de los documentos internacionales adoptados tras las cumbres sobre el clima, el medio ambiente y el desarrollo sostenible. En 2012, en el documento final de Río+20 *The future we want* se lee en el apartado 39:

“Recognize that planet Earth and its ecosystems are our home and that “Mother Earth” is a common expression in a number of countries and regions, and we note that some countries recognize the rights of nature in the context of the promotion of sustainable development. We are convinced that in order to achieve a just balance among the economic, social and environmental needs of present and future generations, is necessary to promote harmony with nature”,

Y en el punto 40: “We call for holistic and integrated approaches to sustainable development that will guide humanity to live in harmony with nature and lead to efforts to restore the health and integrity of the Earth’s ecosystem”. Sin embargo, solo tres años después, la necesidad de promover la armonía con la naturaleza, incluso a través de la atribución de derechos específicos a la misma, ya se ha reducido en el preámbulo del Acuerdo de París a una breve referencia a “La importancia de garantizar la integridad de todos los ecosistemas, incluidos los océanos, y la protección de la biodiversidad, reconocida por algunas culturas como la Madre Tierra”.

La emersión del concepto de *environmental constitutionalism*

Así pues, si el derecho internacional no asimila ningún tipo de cambio en el paradigma jurídico ambiental tras la aparición de la idea de la naturaleza como sujeto de derecho, la doctrina constitucional, en cambio, comienza a mirar al tema con renovado interés. Por una parte, la ineffectividad de las medidas adoptadas a nivel internacional y supranacional; por otra, el aumento del nivel de emergencia climática y ambiental, testimoniado por los informes del IPCC y de otras organizaciones supranacionales, así como por los *scientists’ warnings*,

² <http://www.harmonywithnatureun.org>.

publicados en 1992, 2017 y 2019³, llevan a considerar la defensa del medio ambiente no solo como un derecho de tercera generación, sino como un principio constitucional general del ordenamiento.

Emerge el concepto de *environmental constitutionalism*, cuyos exponentes más destacados son el sudafricano Luis Kotzé y los americanos Erin Daly y James R. May⁴.

Daly y May (2013) señalan que la protección del “medio ambiente” (*environment*) a nivel constitucional se ha convertido en una tendencia global en los últimos 40 años. El constitucionalismo se tiñe de verde, es decir, considera el medio ambiente como un valor digno de protección, para sí mismo y para los seres humanos (Daly, May, 2013, p. 18), a través de la previsión del derecho a un medio ambiente sano, de otros derechos ambientales (como el derecho al agua), de derechos y obligaciones en materia de protección de los particulares y del Estado. Los dos autores también señalan que hay una serie de temas emergentes dentro del constitucionalismo ambiental, incluyendo el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, la sostenibilidad, la doctrina de la confianza pública y el cambio climático.

El hecho de que los derechos de la naturaleza sean considerados como una manifestación del constitucionalismo ambiental indica que el significado del adjetivo “ambiental” no ha sido cuestionado en absoluto desde el punto de vista de sus implicaciones jurídicas. El constitucionalismo ambiental se convierte así en una etiqueta para describir aquellos ordenamientos que afrontan en la Constitución problemáticas “verdes”, de cualquier modo y desde cualquier perspectiva epistemológica. Lo que destaca a efectos de la pertenencia a la categoría es la fuente de la protección, no tanto el tipo de institución jurídica implementada, y menos aún los presupuestos ontológicos y epistemológicos para definir el objeto de protección. El objetivo principal de los autores es sostener que el nivel constitucional es el eslabón que falta del derecho ambiental, el que puede llenar un vacío de garantías entre las ya ofrecidas por el derecho ambiental internacional, el Derecho internacional de los derechos humanos y la legislación local a través de instrumentos legislativos o administrativos (Daly, May, 2013, pp. 19, 42, 55).

³ <https://www.scientistswarning.org/warnings/>.

⁴ Sin embargo, la idea de *environmental constitutionalism* viene desarrollada por Boyd, 2012, donde el autor analiza los derechos ambientales en las Constituciones del mundo, sin llegar a una propuesta clasificatoria del fenómeno.

En un reciente volumen, Domenico Amirante confirma que el constitucionalismo medioambiental no es solamente un fenómeno cuantitativo que hay que tener en cuenta, sino que es “the constitutional commitment towards environment represents an archetype of our times” (Amirante, 2022, p. 148). Amirante aborda el tema desde una perspectiva comparativa, proponiendo una taxonomía del constitucionalismo ambiental y subrayando la diferencia entre la mera constitucionalización del medio ambiente, por un lado, y el constitucionalismo ambiental, por otro. Divide las Constituciones del mundo en: 1) Constituciones medioambientales, que nacen ya con referencias a la protección del medio ambiente; 2) Constituciones medioambientales reformadas, que, en un momento dado de su vigencia, sufren enmiendas que introducen la materia medioambiental en el texto; y 3) Constituciones silenciosas, es decir, que hasta la fecha no incluyen disposiciones en la materia, de modo que la defensa del medio ambiente se deja a otras fuentes o formantes. El autor señala que los ordenamientos del Sur han representado un impulso fundamental en el fortalecimiento de la tendencia, también desde un punto de vista cualitativo. En efecto, afirma claramente que la categoría del constitucionalismo ambiental, lejos de tener un mero valor descriptivo, implica un cambio “ontológico” en el derecho ambiental, determinando la génesis de nuevos derechos y nuevas formas organizativas del Estado. Esto se debe en particular a las experiencias del *Global South*, que, en lo que él llama la fase “adulta” del constitucionalismo ambiental, han incorporado en las Constituciones conceptos provenientes de las cosmologías y tradiciones autóctonas.

A diferencia del volumen de May y Daly, Amirante reconoce la contribución innovadora de las Constituciones del Sur, no solo en términos de “nuevos temas” tratados, sino desde el punto de vista estructural y sistémico del ordenamiento jurídico. Aunque, en conclusión, esto no afecta a la intensidad de la categoría, que viene a poner en el mismo plano Constituciones “ambientales” y Constituciones potencialmente “ecológicas”. Se podría decir que el autor se detiene en el umbral de una posible “revolución” epistémica.

En el mismo volumen, también Pasquale Viola aborda la pregunta teórica sobre la naturaleza autónoma o derivada del constitucionalismo ambiental, llegando a la conclusión de que, a pesar de las críticas y las diferencias de enfoque dentro de los estudiosos de derecho

ambiental, la protección del medio ambiente representa un valor que imprime una impronta particular a la materia constitucional (Viola, 2022, p. 140).

Luis Kotzé contextualiza el constitucionalismo ambiental como necesaria reacción a la crisis socio-ecológica del Antropoceno (Kotzé, 2016). Partiendo de una lectura multidisciplinaria de los problemas sociales y ambientales a nivel global, su definición de *environmental constitutionalism* aparece desde el principio prescriptiva e inclusiva de un enfoque ecológico. En efecto, el constitucionalismo medioambiental no debe ocuparse solo de la protección del “medio ambiente”, sino que debería dar respuesta a preguntas como

“to what extent could sovereignty, rights and freedoms be limited by ecological considerations; to what extent and how could people and nature have equal recognition and protection in a constitutional democracy [...] to question the traditional representative democratic order and the place of humans and of living non-human entities in this order, including the extent to which democratic governance processes could work to enhance environmental protection; to interrogate the future role of a constitution, as the basic juridical order (Grundordnung) of a polity, to create a reality where ecological concerns rank at least as paramount as traditional axiomatic constitutional goals such as peace and security; and ultimately to determine the extent to which constitutional features such as rights and the rule of law could be invoked to ensure better environmental care” (Kotzé, 2016, p. 135).

Kotzé distingue entre un *thin* y un *thick environmental constitutionalism*, es decir, entre una propuesta meramente descriptiva y una prescriptiva (2016, p. 146). Su definición de constitucionalismo *thick* abarca la categoría de forma de Estado: “environmental constitutionalism sets environmental care as a condition for all other functions of the state, the law and of society” (2016, p. 146). Sin embargo, él también permanece inicialmente en el umbral de una propuesta potencialmente generadora de un cambio paradigmático. En efecto, describe el impacto que el valor de la protección del medio ambiente y de los ecosistemas debería producir en el sistema constitucional permaneciendo dentro de los conceptos tradicionales del pensamiento jurídico occidental (la *rule of law*, los derechos, la separación de poderes, etc.) (2016, p. 153). Sin embargo, en sus trabajos más recientes, Kotzé ha ido mucho más allá de esta perspectiva, promoviendo el concepto de *Earth System Law*, que partiendo de las leyes y principios que gobiernan el ecosistema de la Tierra (en particular inclusividad, interdependencia y complejidad), propone un cambio de paradigma jurídico basado en el enfoque del sistema terrestre (2019, p. 6796).

El impacto del constitucionalismo del Sur sobre el concepto de *environmental constitutionalism*

Desde la perspectiva del Sur Global, sin embargo, los cimientos del constitucionalismo occidental se ven sacudidos por uno de esos terremotos de origen volcánico que a menudo devastan los Andes y que en este caso se origina en Ecuador, con la Constitución de 2008, que por primera vez en la historia del constitucionalismo incorpora los derechos de la “Naturaleza”.

El art. 10, c. 2 establece que la naturaleza estará sujeta a los derechos que la Constitución le reconoce, y que se especifican en el título II, cap. VII, titulado “Derechos de la naturaleza”. El art. 71 afirma: “La naturaleza, o Pacha Mama, donde se reproduce y se realiza la vida, tiene derecho a que se respete íntegramente su existencia, así como el mantenimiento y la regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”; mientras que el art. 72 le reconoce el derecho a la “restauración” en caso de violación de sus derechos subjetivos. Sin embargo, la naturaleza no sustituye al medio ambiente, sino que encuentra en la Constitución una de las protecciones más amplias y articuladas a nivel comparativo. El art. 14 reconoce el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado y declara asimismo de interés público “la preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados”. El art. 66, n. 27, dedicado a los derechos de libertad, incluye el derecho a vivir en un ambiente sano, mientras que el art. 83, titulado “Responsabilidad”, enumera entre los deberes de los ecuatorianos y ecuatorianas, el n. 6, “respetar los derechos de la naturaleza, preservar un medio ambiente sano y utilizar los recursos naturales de manera racional y sostenible”. Asimismo, en el título VI, dedicado al régimen de desarrollo, el art. 276 indica como obligación del Estado “recuperar y conservar la naturaleza y mantener un medio ambiente sano y sostenible que garantice a las personas y a las colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, al aire, al suelo y a los beneficios de los recursos del subsuelo del patrimonio natural”.

La “naturaleza” y el “medio ambiente” tienen pues estatus autónomos e independientes el uno del otro: el primero como sujeto de derechos; el segundo como bien

jurídico sujeto a un derecho. Sin embargo, a menudo también se mencionan juntos, como valores a proteger y fuentes de responsabilidad y deberes (por ej., art. 385 y 387, relacionados con el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación). El capítulo “Biodiversidad y recursos naturales” incluye una primera sección dedicada a “Naturaleza y medio ambiente” que contiene uno de los principios más innovadores de la Constitución ecuatoriana y que se basa en la diferencia ontológica entre “naturaleza” y “medio ambiente”. El art. 395 introduce el principio *in dubio pro natura*: en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones en materia de medio ambiente, se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.

La naturaleza se asocia semánticamente con otros dos conceptos que se introducen en la Constitución en quechua, con traducción española: *Pacha Mama* y *Sumak Kawsay*, respectivamente la Madre Tierra y el vivir bien. Es evidente que la protección de la Naturaleza se fundamenta en una diversa “cosmovisión”, y tiene su origen en “otra” “cultura”, que los constituyentes han decidido “valorar” dentro de la Constitución.

La incorporación de concepto que vienen de una cultura indígena en una Constitución que se funda sobre conceptos jurídicos occidentales crea el *cortocircuito* epistémico, metodológico y teórico que la ciencia comparada trata de explicar a través de la teoría de los formantes. De hecho, por un lado, con el término “naturaleza” en la Constitución se traducen ideas y símbolos propios de una ontología y de un sistema de relaciones muy diferentes de los del pensamiento occidental. En consecuencia, el concepto se suma, sin sustituirlo, a el de “ambiente”. Por otro lado, el concepto de “naturaleza”, hasta ahora desconocido para el constitucionalismo occidental, tiene una problemática elaboración en la historia del pensamiento filosófico europeo, que ha llevado a la sociedad occidental a estructurar el actual sistema de relaciones entre ser humano y naturaleza según el paradigma antropocéntrico y de manera dicotómica. En consecuencia, esta relación se expresa en términos jurídicos como una relación entre un sujeto (el ser humano) y un objeto/bien/recurso (la naturaleza), que a su vez se traduce en la reivindicación del derecho humano a un medio ambiente sano o de otros derechos humanos a micro-bienes ambientales (agua, aire, alimentos saludables, etc.).

El *cortocircuito* jurídico se produce por el hecho de que la cosmovisión indígena se incorpora a un instrumento normativo (la Constitución), dentro de un marco filosófico-jurídico (el constitucionalismo) y un sistema de conocimiento y producción normativa (la *Western Legal Tradition*) que, a pesar de autoproclamarse abiertos al pluralismo jurídico, siguen estando

subyugados en su propia cosmovisión de origen, considerada como la única manera de concebir el derecho, y específicamente, la única manera de representar la relación entre el ser humano y su entorno.

El derecho comparado tiene los instrumentos epistemológicos para desentrañar esta intrincada madeja, en cuanto rechaza la idea de que el derecho sea solo el producto del Estado, como forma necesaria de organización de la sociedad humana; acepta el pluralismo jurídico, y a través de la teoría de los formantes (Sacco, 1991), reconoce la existencia de otras fuentes de producción normativa.

La teoría de los formantes elaborada por Sacco es demasiado conocida para ser ilustrada aquí. A los tres formantes principales (legal, jurisprudencial y doctrinal) se pueden añadir, según el ordenamiento estudiado, ulteriores formantes innominados. Otras elaboraciones del pluralismo jurídico han construido modelos distintos de organización de los formantes jurídicos. En la cometa de Menski (2017, p. 120 ss.), por ejemplo, los cuatro ángulos de la producción normativa corresponden a: 1) Naturaleza, en la acepción iusnaturalista (ética, moral, religión); 2) sociedad; 3) Estado; 4) derecho internacional.

El derecho producido por la tradición autóctona pertenece a la categoría del “formante cultural”, que en la cometa de Menski corresponde al *corner 2* “Sociedad”, que a su vez podríamos considerar como nombre colectivo del sustantivo abstracto “cultura”, en oposición a “naturaleza”, como organización de seres humanos y producto de conocimientos adquiridos y no innatos.

¿La “naturaleza” a la que se refiere la Constitución ecuatoriana debe interpretarse según la dicotomía naturaleza-cultura, a la que el pensamiento occidental llegó definitivamente entre los siglos XVII y XVIII, con las revoluciones científica e industrial? ¿O es una “otra” naturaleza, ya que deriva de otra “cultura”? Y en ambos casos, ¿cuáles son las consecuencias jurídicas?

El análisis textual de la Constitución nos dice que los constituyentes han tomado nota de la existencia de otra forma de concebir la relación entre humanos y no humanos, propia de cosmovisiones de los pueblos indígenas que componen la plurinación ecuatoriana, y lo tradujeron conceptualmente con el término “naturaleza”. Al mismo tiempo, sin embargo, no han renunciado a la división conceptual entre el ser humano y la naturaleza, vinculada a la

tradición occidental, manteniendo los dos conceptos en la Constitución; por último, han aplicado a la traducción occidental de la cosmovisión indígena el mismo estatuto y los mismos instrumentos de protección existentes para el ser humano, mediante el reconocimiento de la personalidad jurídica y la concesión de nuevos derechos, en competencia potencial con los derechos humanos.

Desde el punto de vista antropológico, la operación descrita anteriormente está profundamente afectada por prejuicios etnocéntricos y coloniales. En efecto, los antropólogos han puesto de relieve como en ciertas lenguas, y por tanto para ciertos pueblos, la palabra “naturaleza” no existe (Descola, 2013, p. 118; Ricca, 2012, p. 303), de modo que la misma expresión “derechos de la naturaleza” resulta etnocéntrica.

Se ha puesto de manifiesto, además, que la traducción de Pacha Mama como naturaleza en la Constitución ecuatoriana, e incluso como Madre Tierra, no es del todo concluyente con la ontología indígena, ya que para la cosmovisión kichwa indica el cosmos, la totalidad, sin presuponer una distinción entre ser humano y naturaleza que, en cambio, es explícita en la expresión “Madre Tierra”. Respecto a la cosmovisión inca, por ejemplo, el prejuicio dicotómico ha llevado a traducir “runa” como “persona” o “humanidad”, cuando de hecho el término indica el género, masculino y femenino al mismo tiempo. Esto significa que “runa” expresa unidad de género entre todos los seres humanos y no humanos, mientras que no renvía de ninguna manera a la contraposición entre seres humanos y naturaleza (Quizhpe, Storini, 2021, p. 252 s.).

A la luz de lo anterior, es fácil entender por qué esta operación de “transplante” de un concepto de una ontología a otra, ha creado varios problemas de aplicación y sistemáticos.

¿Más allá de la dicotomía naturaleza-cultura en la ciencia jurídica?

Al final del párrafo anterior se ha evidenciado que para entender el estatuto de los derechos de la naturaleza es necesario leerlo también en perspectiva antro-po-sociológica. Sin embargo, esta es una investigación en el ámbito jurídico, es decir, tiene como objetivo explicar un fenómeno normativo. Mi formación origina en la tradición jurídica del derecho occidental; igualmente, el objeto de estudio pertenece a esa tradición, en cuanto ya hemos precisado que la Constitución ecuatoriana es manifestación del constitucionalismo de matriz occidental

(tanto que precisamente por este motivo la incorporación del concepto de “naturaleza” ha creado problemas interpretativos y sistémicos). Sin embargo, esta investigación también se inscribe en la ciencia jurídica comparada. Por un lado, la Constitución ecuatoriana se ha convertido en un modelo que ha circulado a nivel global y ha influido en formantes de otros ordenamientos. De consecuencia, los problemas interpretativos y sistémicos del ordenamiento ecuatoriano se transforman en problemas sistemológicos y epistemológicos, para un comparatista interesado en explicar el fenómeno de circulación del modelo y proponer una lectura fuera del paradigma etnocéntrico del *Global North*. Por otro lado, el comparatista, para resolver este tipo de problemas, se apoya en otras ciencias que ya han estudiado el fenómeno, como la antropología, la sociología, la etnología, cuyos resultados destacan para la aplicación de la teoría de los formantes y del pluralismo jurídico.

Los conceptos de “naturaleza” y “cultura” son, sin duda, el objeto de estudio de estas ciencias y, al mismo tiempo, dos de los términos abstractos más controvertidos. Partimos de cómo el pensamiento occidental llegó a construirlos, para llegar a la actual relación dicotómica naturaleza-cultura, que postula una diferencia inconmensurable entre el ser humano y las otras entidades vivientes y no vivientes que pueblan la Tierra. En consecuencia, se reconoce la prevalencia ontológica del ser humano sobre las otras entidades (naturaleza), precisamente en razón de la “cultura” como conjunto de capacidades técnicas, de lenguaje, abstracción y representación simbólica que el ser humano desarrolla a través de la vida social y utiliza como instrumentos de intermediación con la “naturaleza”. Esta clara separación entre los dos objetos de estudio es relativamente reciente (Descola, 2013, p. 44; Vidali, 2022), aunque hoy está muy arraigada en nuestro pensamiento. Solo en los últimos años, con el agravamiento de los impactos negativos debidos al cambio climático y a las variaciones de los otros parámetros de estabilidad del planeta, varias ciencias han cuestionado la distancia que se había puesto entre el ser humano y la naturaleza. Por ejemplo, de acuerdo con la teoría de la autopoiesis (Varela y Maturana, 1980), cada sistema vivo está estructuralmente vinculado a su entorno, intercambiando información continuamente con él, lo que produce cambios en el propio sistema. Sin embargo, el sistema sigue siendo autónomo: las iteraciones son la mecha del cambio, que sin embargo no está definido determinísticamente en cuanto a su dirección o contenido. Al trasladar estas ideas al plano de las ciencias cognitivas, se podría decir, con

Varela y Maturana (Varela y Maturana, 1980), que el sistema aprende, y que por lo tanto la cognición es lo que caracteriza a los vivos. Esto implica que la cognición es un proceso que “construye” la vida, y no que refleja algo que ya existe de por sí (Capra, Luisi, 2017, p. 398 s.). Si la vida es un proceso de cognición, no podemos definir la cultura como un saber aprendido, respecto a un saber innato.

La “Gran División” ha sido criticada por un grupo de antropólogos de la escuela francesa, alumnos de Lévi-Strauss, que han fundado la rama de la antropología de la naturaleza, dirigida por Philippe Descola, Bruno Latour y Eduardo Viveiros de Castro. La expresión “antropología de la naturaleza” (cátedra que Philippe Descola tuvo en el *Collège de France* hasta su jubilación en 2019) es un oxímoron si se entiende según el pensamiento eurocéntrico, que parte de la irreductible distinción entre el estudio del *anthropos* y el de la naturaleza. Por el contrario, el punto de partida de la antropología de la naturaleza es el estudio del ser humano como parte integrante de la naturaleza. Según las suposiciones de Descola, los dos términos crean una síntesis perfecta, en la que se intenta erradicar un enfoque etnocéntrico poco disimulado de las ciencias sociales. El objetivo de Descola, en efecto, no es el de negar la evolución del pensamiento occidental, sino el de desenmascararlo como premisa de cualquier lectura “otra”, que se define así precisamente en cuanto el término de comparación oculto, el metro para medir cualquier “cultura”, sigue siendo la occidental (Descola, 2013, p. 46; Descola, 2021, p. 6).

La naturaleza en Occidente está pensada como uniforme y explicable según el método científico; cualquier otra versión de la relación entre el ser humano y la naturaleza es un intento deformante de explicar la realidad (Descola, 2021, p. 97 ss.). En cambio, para Descola, la contraposición entre naturaleza y cultura no es en absoluto universal (Descola, 2021, p. 44). El naturalismo, como él define la visión occidental, es solo una de las posibles ontologías de la relación entre el ser humano y la naturaleza, de modo que medir cualquier otra cosmología con este metro, incluso admitiendo un cierto relativismo, sigue siendo una forma velada de etnocentrismo.

Utilizando sus propios estudios etnográficos y la literatura especializada producida por muchos otros colegas, Descola demuestra cómo se puede identificar, a través de un análisis comparativo, un conjunto limitado de estructuras de la realidad, dentro de las cuales los seres humanos sitúan su existencia, es decir, definen el “yo” y el “otro”. Tales estructuras son el

animismo, el totemismo, el naturalismo y la analogía. Para Descola, se trata de verdaderas y propias ontologías, por lo tanto, mundos diferentes, y no “cosmovisiones” de un único mundo⁵. Esta matriz se caracteriza por el diferente proceso de identificación del “yo” y del “otro” con respecto a la interioridad y fisicidad de cada individuo. En particular, animismo y totemismo son ontologías monistas respecto a la interioridad, es decir, conciben una unidad espiritual entre humanos y no humanos. Por el contrario, el naturalismo (la ontología del Norte Global) y la analogía se basan en una clara diferencia entre humanos y no humanos en el plano espiritual, o más bien cultural, que en el naturalismo se basa en un origen físico común, basado en la teoría de la evolución. Es evidente que, a la luz de esta matriz, el *anthropos* es mucho más que el estudio del individuo y de las sociedades de humanos, ya que varias ontologías postulan relaciones de identificación también con los no humanos, que por lo tanto son concebidos como personas y forman parte integrante de la “sociedad”. De esta perspectiva, se disuelve el oxímoron de la antropología de la naturaleza.

De las cuatro ontologías antes descritas derivan diversas formas de relación entre los actores de estos mundos, tanto entre los seres humanos como entre humanos y no humanos. Las que se estudian, en cuanto se consideran matrices de otras, son: el don, el intercambio y la depredación, por una parte; la producción, la transmisión, la protección, por otra. El primer grupo identifica relaciones potencialmente reversibles entre sujetos que tienden a ser similares; el segundo grupo, relaciones únicas entre sujetos jerárquicamente ordenados. Los tipos de relaciones que se insertan dentro de una ontología específica están determinados en su mayoría por la estructura misma de la ontología, pero también pueden combinarse entre sí de maneras particulares, según los contextos. Por último, de la combinación de estructura y relaciones nace una forma particular de sociedad, con sus propias reglas de comportamiento, sus propias simbologías, sus propias representaciones particulares, que explica así la diversidad cultural entre los pueblos, aunque atribuibles a la misma ontología.

El encuentro con la antropología de la naturaleza ha sido la ocasión para analizar, por una parte, si las categorías jurídico-comparadas utilizadas hasta ahora para explicar la incorporación del paradigma de los derechos de la naturaleza en algunos ordenamientos constitucionales sean coherentes con una lectura monista respecto a la relación ontológica

⁵ En la traducción italiana se utiliza el neologismo “mondiazione” (mundiación): v. Breda, 2021, p. 524.

entre naturaleza y cultura, y no viciada por etnocentrismo; por otra parte, y a la luz de la respuesta a la primera pregunta, si los instrumentos jurídicos elegidos para esta operación son comprensibles y adaptables al contexto de la tradición jurídica en la que se inscriben.

La comparación jurídica comparte con la antropología el presupuesto metodológico de la atención al prejuicio etnocéntrico. Sin embargo, me parece que, en el ámbito jurídico, por lo que se refiere a la reflexión sobre la relación ser humano-naturaleza, falta todavía el giro ontológico que la escuela de Descola ha representado en antropología (Holbraad, Pedersen, 2017; Brigati, Gamberi, 2019; Kohn, 2015, pp. 311-327; Vermeulen, 2017, p. 137 ss.; Mancuso, 2016, p. 97 ss.). El rechazo del monismo jurídico lleva al reconocimiento de la existencia de otras tradiciones jurídicas; sin embargo, respecto a los derechos de la naturaleza, la ontología animista no se interpreta correctamente por sus implicaciones en el ámbito jurídico. Esto se debe a que ese concepto se traslada a una tradición jurídica dentro de una ontología dualista, que interpreta el concepto como un mero hecho “cultural”, es decir, con evidente prejuicio etnocéntrico, como algo que solo tiene sentido en la dimensión espiritual. Las implicaciones del monismo entre naturaleza y cultura no se aprovechan en absoluto, es decir, no se aprovecha la posibilidad de considerar ese enfoque dentro de un multiverso, es decir, como una ontología autónoma, capaz de generar sus propias relaciones y estructuras sociales. Traducido al lenguaje jurídico, no se aprovecha la posibilidad de reelaborar el derecho a la luz de una ontología diferente.

En cambio, este enfoque culturalmente plural, pero en todos casos holístico, es el fundamento de la propuesta de un “derecho ecológico”. El monismo entre naturaleza y cultura puede concebirse también utilizando las estructuras de identificación propias del pensamiento científico occidental. Esta operación apunta, pues, en el plano antropológico, a acercar la ontología naturalista a la animista; en el jurídico, a reformular conceptos e institutos que sostienen la base de la *Western Legal Tradition*.

Como señala el mismo Descola (2013, p. 97), esta operación epistemológica es muy necesaria en vista de la crisis climática, ecológica y energética que el planeta está viviendo, ante la cual el debate filosófico y ético sobre la *natura naturans* y *natura naturata* de Spinoza realmente pierde su significado.

Derechos de la Naturaleza entre formante legal y formante “cultural”

La normatividad del paradigma de los derechos de la naturaleza casi siempre se explica a través del formante “cultural”, en razón de su recepción en ordenamientos jurídicos estatales donde están presentes comunidades indígenas animistas, es decir, con una ontología monista en cuanto a la relación ser humano-naturaleza, independientemente de su ubicación en el *Global South* o en el *Global North* (piénsese en los casos australiano y neozelandés).

En América Latina, por ejemplo, los conceptos de *sumak kawsay* (en kichwa), *suma qamaña* (en aymara), o *küme mogen* (en mapudungun), traducido al español con la expresión “buen vivir”, consideran la armonía entre el individuo, la comunidad y la naturaleza como la base de la convivencia social. Elisa Loncón afirma:

“Según la filosofía mapuche del az mapu, la tierra es la madre “mapu ñuke”, ex dadora de la vida, agua, alimentos, protección; todos los que habitamos en ella tenemos gen, “dueño”, newen, 'fuerza', incluyendo el humano ser. Más, El küme mogen es un principio de interdependencia, el estar bien individual depende del bienestar del colectivo y viceversa” (Loncón Antileo, 2022).

Los principios fundamentales del *sumak kawsay* están representados en la *chakana*, la cruz andina: *yachay* (saber ancestral y colectivo), *ruray* (el hacer), *ushay* (la energía, la vitalidad), *munay* (amor, afectividad o capacidad de compartir bienes o valores). Los brazos de la cruz son los principios que regulan la relación entre los cuatro elementos: reciprocidad (*rantranti*; las directrices de las prácticas sociales y comunitarias de ayuda mutua); integralidad (*pura*; las directrices del pensamiento holístico indígena); complementariedad (*yananti*; opuestos entendidos como elementos complementarios); y finalmente interrelación (*tinkuy*; el principio deliberativo para llegar a una decisión compartida) (Hidalgo-Capitán, Arias, Ávila 2014, p. 37).

Las raíces culturales de los mapuche están estrechamente vinculadas a la tierra, como lo demuestra el nombre mismo de ese pueblo. En mapudungun, la lengua de los mapuche, “Mapu” significa “tierra” y “Che” significa “persona”, por lo que los mapuche son literalmente los “hijos de la Tierra”. Tal genealogía es tan fuerte que el mismo lenguaje deriva de los sonidos de los elementos naturales: se podría afirmar que es el lenguaje mismo de la Tierra (Marileo Lefio, 2011, p. 121). Fue desarrollado por los antepasados con el propósito de descifrar los mensajes que llegaban a los seres humanos de los elementos naturales: el gorgoteo de los ríos, el silbido del viento, la resaca del mar, el canto de los pájaros, el susurro de las hojas, el aleteo de los insectos y el sonido de cada animal (Marileo Lefio). El “Kimün Mapu”, o saber mapuche,

se basa en los conceptos de circularidad e interdependencia. En las palabras del Ngenpin (hombre sabio) Armando Marileo Lefío:

“Según la perspectiva de nuestros antepasados, los diversos elementos que constituyen nuestra cosmovisión interactúan y dependen unos de otros de una manera holística y sistémica. Los habitantes, la tierra, la naturaleza y los poderes pertenecen a las dimensiones naturales y sobrenaturales coexisten, produciendo armonía y equilibrio en el ‘Nag Mapu’”.

La humanidad pertenece a la tierra, como todos los demás elementos, vivos o muertos, espirituales o materiales. Los mapuche aplican una epistemología integral de la vida, el tiempo y el espacio (Ñanculef Huaiquinao, 2016, p. 41), que genera un profundo respeto por la naturaleza y el medio ambiente, considerados “como un bien comunitario, un medio de interrelación y un espacio compartido con todas las criaturas que sustenta”. El “Nag Mapu”, es decir, según los mapuche, el territorio en el que vivimos, es solo una parte de todo el cosmos. Hay otros mundos, otros Mapu arriba (Wenu Mapu, el cielo) y abajo (Miche Mapu, el inframundo), y en todos los puntos cardinales, todos conectados entre sí. Es claramente una visión holística del espacio, generada a partir de las observaciones prácticas de los miembros de ese pueblo a lo largo de miles de años.

Incluso en la cultura tradicional del pueblo Inca existe una conexión muy fuerte entre el ser humano y la naturaleza. La esencia de esta cosmovisión está en los cuatro elementos que, en una relación armoniosa, generan vida en todo el Universo: agua, aire, tierra y fuego. Todo en la Tierra está impregnado de esta energía creativa del Universo, con la consecuencia de que cada ente está vivo y está vinculado a los demás por la misma composición vital. Por esta razón, los seres humanos son capaces de comunicarse con cada elemento que compone el mundo, desde la piedra hasta las montañas, hasta los bosques, ya que todos compartimos los mismos elementos constitutivos. La Pacha Mama es el todo, donde el tiempo y el espacio se funden, la totalidad y la singularidad coexisten: “La Pacha Mama es un marco formado tanto por lo humano como por lo humano: las personas no lo ocupan, son una parte constitutiva de él. Es ecológico y social al mismo tiempo” (Gudynas, 2018, p. 232).

Incluso fuera del continente americano, las cosmovisiones de los pueblos indígenas presentan rasgos similares en cuanto a la concepción de la relación entre el ser humano y la naturaleza. Con toda probabilidad, esto se debe a su pertenencia a la común ontología animista. Por ejemplo, Amadou Hampâté Bâ, refiriéndose a las tradiciones africanas fulani y bambara, describe la doctrina tradicional del *Bembaw-sira*, que enmarca la existencia de cada

persona (Maa) dentro del mundo natural. Cada persona tiene naturaleza múltiple en cuanto lleva dentro de sí el espíritu polimórfico del Universo. Debido a su complejidad interna constitutiva, cada persona está en constante contacto con el mundo exterior, de modo que la comunidad viviente se concibe como única e interdependiente: “The concept of the unity of life goes hand in hand with the fundamental notions of balance, exchange, and interdependence. Maa, who contains in himself an element of all existing things, is called to become guarantor of the equilibrium of the exterior world, and even of the cosmos” (Imhotep, 2020, p. 6).

Incluso dentro de esta tradición, la Tierra es considerada como una Madre, un ser vivo que acoge el espíritu divino. Como resultado, nadie, ni siquiera el rey, puede poseer la Tierra, ni puede ser vendida o comprada (Imhotep, 2020, p. 43).

Siguiendo este itinerario de tradiciones ancestrales, es posible encontrar palabras y conceptos similares a los analizados hasta ahora también entre las tribus (iwi) maoríes de Nueva Zelanda. En el documento Te Kawa o Te Urewera⁶, con el que las comunidades han querido revitalizar su relación con Te Urewera (una zona de bosque casi virgen en la costa este de la isla norte), tras las políticas de reconciliación con las tribus maoríes por parte del Estado colonizador neozelandés, se encuentran los puntos fundamentales que representan en la cosmovisión indígena la relación con el bosque. Los seres humanos están intrínsecamente imbricados con la naturaleza: no son superiores, ni pueden considerarse separados de ella. La naturaleza es madre, por lo que requiere respeto. Los principios de Te Kawa o Te Urewera hacen eco de los del *sumak kawsay*: *papatūānuku* (el medio ambiente) representa el equilibrio; *mauri* (la vida), exige ser generoso en la comunidad; *tapu-wai* corresponde a la resiliencia; *ahua* (el carácter) es el compromiso por el bien común, ya que “all things are bound together, everything is connected»; *tatai* (la herencia) indica el tiempo, la relación entre el pasado y el futuro, es decir, el equilibrio intergeneracional; *whanāu*: *manuhiri* y *tanata whenua*, «no criaturas should believe they belong only to themselves”.

En las cosmovisiones (ontologías, diría Descola) animistas, de las que hemos citado algunos ejemplos, la relación entre naturaleza y seres humanos no se describe en términos de derechos subjetivos. Los seres no humanos, animados o inanimados, son considerados como personas, sujetos, miembros de una sola sociedad (Vega Conejo, 2019, p. 133). Sin embargo,

⁶ <https://www.ngaituhoe.iwi.nz/te-kawa-o-te-urewera>.

esta subjetividad no se concibe como un conjunto de pretensiones a reivindicar frente al otro, sino más bien como la base de relaciones de interdependencia recíproca. Este es el tipo de normatividad que en derecho comparado se define “formante cultural”. Las cosmovisiones (o las ontologías) generan una “normatividad” específica, es decir, reflejan un concepto particular de “derecho objetivo”, como estructura de la sociedad que lo ha producido. En este sentido, el formante cultural es la base del pluralismo jurídico.

El fenómeno de la incorporación de los derechos de la naturaleza a los ordenamientos jurídicos estatales no puede explicarse en los mismos términos. En primer lugar, porque el formante activo no es el “cultural”, sino, según los casos, el constitucional (Ecuador), legal (Bolivia, Australia, Nueva Zelanda, Panamá, etc.), jurisprudencial (India, Bangladesh, Colombia, Brasil, etc.).

En segundo lugar, si con la expresión “formante cultural” queremos definir la normatividad que deriva de una concepción monista de la relación hombre-naturaleza, caemos en el prejuicio etnocéntrico. Estamos implícitamente afirmando, en efecto, que la concepción monista es una forma de concebir el mundo típica de algunas sociedades, fruto de simbologías, lenguajes, técnicas elaboradas por un grupo particular de seres humanos. Sin embargo, la realidad corresponde a la descripción propia del pensamiento científico occidental. Por lo tanto, su cosmovisión es una forma de “cultura”, que puede ser juzgada como verdadera o falsa; la nuestra corresponde a la simple descripción de la “realidad” de las cosas, y es la única manera de explicarlas. Se contraponen el universo occidental, al pluriverso de una multiplicidad de ontologías (Kothari et al., 2021). Naturaleza y cultura, sin embargo, son objetos teóricos, es decir “categorías culturalmente elaboradas, que son a su vez resultado de elecciones intelectuales (aunque inconscientes o enterradas en el pasado cultural, en las tradiciones lingüísticas y conceptuales), así como de verdaderas elaboraciones científicas” (Remotti, 1996).

Puede parecer una estéril diatriba epistemológica, pero para ciencias como el derecho comparado y la propia antropología, se trata de ser coherentes con las bases científicas de la materia.

Cuando, como juristas pertenecientes a la tradición occidental, queremos indicar la fuente directa de normatividad del concepto de “derechos de la naturaleza”, propongo utilizar la expresión “formante ecológico”, que representa en términos jurídicos el intento de describir

la variable representación de la relación entre seres humanos y naturaleza, abandonando el prejuicio etnocéntrico.

Una posible revolución en la ontología naturalista y en la *Western Legal Tradition*

En el párrafo anterior, hemos visto cómo el “formante ecológico” ha operado en algunos ordenamientos de tradición occidental a través de la transposición de contenidos propios de otras ontologías. Se trata de casos en los que existe, más o menos dentro del sistema, una forma de reconocimiento del pluralismo jurídico. El grado de arraigo del concepto y de efectividad en su aplicación dependerá, pues, de la aceptación real del pluralismo como elemento constitutivo de una nueva tradición jurídica, es decir, de la calidad del fenómeno de producción de interlegalidad (Santos, 1995).

En su monumental obra *Vita e Natura*, los científicos Capra y Luisi afirman que “El destino y el bienestar de la civilización moderna se definirán de manera significativa por el equilibrio (o la falta de equilibrio) entre los dos desarrollos opuestos del progreso tecnológico y la sabiduría espiritual” (2017, p. 432). Espiritualidad es un término que se utiliza en un sentido amplio, para referirse a las experiencias individuales interiores, así como, en el plano social, a filosofías, religiones, cosmovisiones. Partiendo de posiciones típicamente naturalistas, los dos científicos apoyan el fenómeno de hibridación entre cosmovisiones, un proceso de ecología del saber, como lo define Boaventura Santos (2019, p. 229). La espiritualidad y la ciencia no están en conflicto entre sí. Precisamente en el enfoque sistémico parece evidente que los dos polos se integran y se apoyan mutuamente:

“La conexión, la relación y la comunidad son conceptos fundamentales de la ecología; y la conexión, la relación y la pertenencia son la esencia de la experiencia espiritual. No es sorprendente que el paradigma sistémico y ecológico que está surgiendo esté en armonía con muchas ideas de las tradiciones espirituales” (Capra, Luisi, 2017, p. 171).

El formante ecológico, por lo tanto, emerge también en la ontología naturalista, aún aplicando el mismo método científico con el que, a partir del siglo XVII, el pensamiento occidental justificó la Gran División. La ciencia, ya a partir del evolucionismo darwiniano, pero sobre todo gracias a las adquisiciones más recientes (la física cuántica, el pensamiento sistémico y la teoría de la complejidad basada en la física no lineal, la cibernética y las redes vivas, etc.) (Capra, Mattei, 2017) pueda atravesar otra fase de revolución del pensamiento,

hacia una visión sistémica y holística, que acerca la ontología naturalista a la animista (Descola, 2021, p. 227). Esta revolución no puede dejar de repercutir en la ciencia jurídica, tanto que Capra y Mattei plantean la hipótesis de una “ecología del derecho”, es decir, la necesidad de reformular las leyes humanas a la luz de la nueva revolución científica, tanto en términos de institutos (como en el caso de los derechos de la naturaleza) tanto en términos de estructuras sociales y redes de vida (como en la propuesta del concepto de eco-democracia) (Messina, 2019).

La ecología es la ciencia que se ocupa de estudiar las interacciones entre organismos y entre organismos y entorno abiótico. Es una ciencia intrínsecamente multidisciplinaria, ya que debe ser capaz de dialogar con las otras ciencias de la Tierra y de la Vida (biología, química, ciencias ambientales, geografía, geología, etc.), pero también con la economía, la ética y la filosofía. La ecología, a pesar del corto tiempo desde su fundación como ciencia, ha sido capaz de recuperar al ser humano y a la naturaleza del aislamiento recíproco en el que la revolución científica las había colocado, con su mecanicismo y racionalismo ilustrado (Capra, Mattei, 2017, p. 29). La ecología analiza su objeto de estudio a través de una perspectiva holística, aplicando el método de la complejidad, destacando cómo las interacciones entre los diferentes niveles de organización de la vida (organismos, poblaciones, especies, comunidades, ecosistemas, biomas, biosfera) y el medio ambiente garantizan la unidad del sistema, que siempre es mayor de la suma de sus componentes (Cunningham, Cunningham, Saigo, 2007). Un ecosistema no es simplemente un contenedor de materia, sino un sistema complejo de relaciones, de modo que en el nivel superior se presentan propiedades que no se derivan simplemente de la suma de las de los niveles inferiores, sino que son el producto innovador de estas relaciones y se definen como “propiedades emergentes” (Odum, Barrett, 2004, p. 8).

Ya a partir de estas pocas nociones parece evidente que la dimensión relacional y comunitaria entre los organismos que pueblan un territorio es el requisito previo para el desarrollo de la vida, incluida la de los seres humanos. Esto implica que no podemos conocer la naturaleza humana si no la estudiamos desde una perspectiva ecológica. Edgar Morin, investigando sobre este tema, habla de la “trinidad individuo/especie/sociedad”, y propone un análisis que, basándose en las teorías de la complejidad, logra explicar de manera unitaria todas las dimensiones del ser humano (biológica, social, cultural, psicológica) (2020). El pasaje

de la “naturaleza”, otra y opuesta al ser humano, al ecosistema, del que el ser humano es parte, puede considerarse, como señala Paolo Vidali, “una evolución de la idea de humanidad o una revisión de la de naturaleza” (2022, p. 86).

Al definir la vida según la teoría sistémica, Capra y Luisi identifican seis caracteres principales:

1. el planeta Tierra es un sistema abierto y disipador, es decir, que recibe energía del exterior, en nuestro caso del Sol, y devuelve calor como desecho;
2. es un sistema auto-organizado;
3. es no lineal, es decir, que funciona como una red, con anillos de retroalimentación;
4. es cerrado desde el punto de vista operacional, es decir, capaz de determinar por sí mismo su organización, y autopoietico, es decir, que recrea continuamente sus reglas de funcionamiento;
5. es autogenerante, es decir, capaz de renovarse, de producir nueva vida;
6. mantiene relaciones cognitivas con el entorno externo y de ellas genera nueva organización y nuevo orden (Capra, Luisi, 2017, p. 546 y 560).

Los principios que determinan el funcionamiento de este sistema vivo son la interdependencia, la colaboración, la flexibilidad y la diversidad.

La interdependencia se opone a la estructura lineal actual de los sistemas jurídicos, basados en relaciones causa-efecto. El macro-sistema en el que vivimos, la Tierra, no está organizado linealmente, sino en forma de red, es decir, basado en relaciones de bucles de retroalimentación (Capra, Luisi, 2017, p. 560).

También el neoliberalismo dominante resulta difícilmente compatible con uno de los principios de la vida, es decir, el de colaboración: “La vida no se impuso sobre el globo con la lucha, sino instituyendo interrelaciones” (Margulis, Sagan, 1989). El sistema se auto-regenera, creando y alimentando comunidades sostenibles, no individuos: “Muchos científicos cognitivistas estarían hoy de acuerdo en afirmar que el verdadero concepto de “yo” es una propiedad emergente que nace del simultáneo requerimiento y del resonar de sentimientos, memorias y pensamientos, de modo que el “yo” no está localizado en alguna parte, sino más bien un patrón organizado sin centro” (Capra, Luisi, 2017, p. 81). Estas nuevas adquisiciones deberían llevar a una reflexión sobre el concepto de “derecho subjetivo” y sobre los límites de

las afirmaciones sobre su naturaleza absoluta, o sobre la universalidad de algunos derechos, al menos desde el punto de vista de la onto-diversidad descoliana.

Por último, la flexibilidad y la diversidad aumentan la resiliencia del sistema y, por lo tanto, responden a las perturbaciones para crear un nuevo equilibrio. Esto sucede al menos hasta que se supera el límite de tolerancia, la capacidad portante, más allá del cual el sistema muere, no siendo ya capaz de absorber los “golpes”. Sin embargo, para que la diversidad sea un recurso, la comunidad debe estar en red, porque en la lógica lineal la diversidad solo crea conflicto y división.

Considerar la ecología como formante significa extraer de la estructura y de los principios de la vida descritos anteriormente, algunas reglas básicas para la organización de las comunidades humanas.

Tratando de aplicar estos conceptos a la teoría de los formantes, propongo identificar dos paradigmas distintos, inspirados en los modelos sobre los derechos de la naturaleza elaborados por Mumta Ito (Carducci et al, 2020). El primer modelo es actualmente utópico y representa una sociedad “onto-diversa”, que ha adaptado su sistema jurídico y su modelo de desarrollo económico al formante ecológico. El modelo económico se considera en sí mismo un formante, en cuanto productor de normatividad en las relaciones sociales (la relación de producción). Sin embargo, en este paradigma, el formante económico está armonizado con el definido “cultural”, entendiendo el término “cultura” en acepción monista respecto a la naturaleza, y suponiendo que el formante representa todas las formas de normatividad producidas por otros tipos de relaciones sociales, con excepción de la producción.

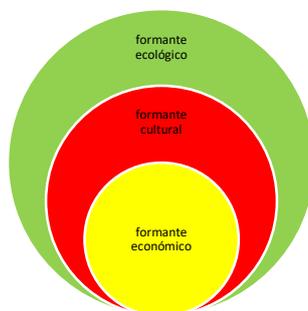


Figura 1. Modelo ecológico

El segundo modelo representa el paradigma jurídico actual, dominado por el formante económico, dentro de una ontología naturalista, por lo tanto dualista respecto a la relación entre el ser humano y la naturaleza, antropocéntrico, en el que el ordenamiento jurídico regula los bienes naturales como objetos o materias primas, o como máximo como recursos que producen servicios eco-sistémicos que sirven para satisfacer los intereses humanos, ya sean de naturaleza económica o no, según el paradigma vigente del derecho ambiental.

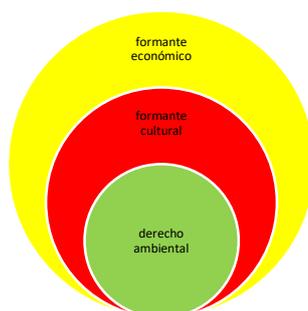


Figura .1. Modelo dualista, vigente en los ordenamientos de tradición jurídica occidental o que se inspiran en ella.

El modelo dualista se atenúa en los ordenamientos que reconocen el pluralismo jurídico en razón de la presencia en el territorio de pueblos nativos, minorías religiosas o étnicas, donde las comunidades se representan a través de ontologías animistas. Aunque viven dentro de sistemas jurídicos estructurados según la tradición occidental, practican en su interior una forma de derecho coherente con el formante ecológico. Por el prejuicio epistémico que hemos señalado anteriormente, la normatividad que expresa su ontología se identifica como formante cultural.

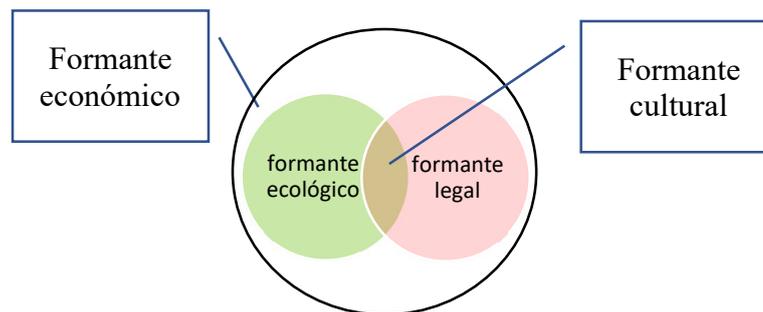


Figura 2.2. Modelo dualista atenuado, vigente en ordenamientos jurídicos que reconocen el pluralismo jurídico

Dado que hay tres variables que se tienen en cuenta en la construcción de estos modelos, podría ser lícito preguntarse si es posible imaginar, pero sobre todo realizar, un tercer modelo, que podría considerarse una etapa intermedia entre la realización utópica del primero y la actualidad del segundo. Este tercer modelo vería inalterada la primacía del formante económico, aspirando en cambio a la armonización entre el formante ecológico y el cultural, entendido en la acepción del primer modelo, es decir, como superación de la Gran División en la relación hombre-naturaleza, incluso dentro de una pluralidad *fuzzy* de ontologías.

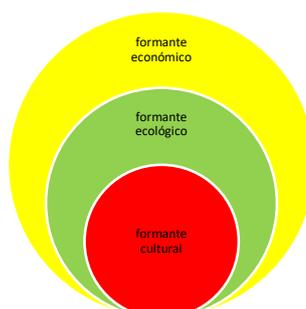


Figura 3. Modelo de transición ecológica

El modelo de transición ecológica es meramente teórico. Sin embargo, en esta dirección que se mueven los juristas que apoyan el reconocimiento de los derechos de la naturaleza en sentido ecosistémico, y el cambio de paradigma jurídico hacia un derecho ecológico. En este modelo, queda en el trasfondo de las reivindicaciones, la que aboga por un cambio necesario

de modelo económico (Cariño, Monteforte, Terrazas, 2022, p. 45), imprescindible para que el nuevo paradigma jurídico pueda funcionar en la realidad, y no ser solo una bella construcción teórica.

Un posible caso práctico del modelo 3 de transición ecológica es el de reconocimiento de los derechos del Mar Menor en España (Vicente Giménez, Salazar Ortuño, 2022). El 30 de noviembre de 2021, la Presidencia del Congreso de los Diputados españoles transmite al Gobierno y a la Comisión parlamentaria competente una iniciativa legislativa popular relativa al reconocimiento de la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y su cuenca, en la Comunidad Autónoma de Murcia. La propuesta es presentada formalmente por la profesora María Teresa Vicente Giménez, de la Universidad de Murcia, y cuenta con el apoyo de más de 600.000 firmas de ciudadanos y ciudadanas, y de un amplio movimiento popular que se movilizó públicamente para defender el ecosistema amenazado. Según un informe completo sobre el estado ecológico de la laguna, publicado el 13 de febrero de 2017 por el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor de la Comunidad Autónoma de Murcia, la cuenca y la laguna se encontraban desde hacía tiempo en una situación de crisis eutrófica, con capacidad de recuperación reducida de la laguna.

La ley confiere personalidad jurídica a la laguna y a su cuenca hidrográfica, les reconoce los derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración, el derecho a existir como ecosistema y a desarrollarse naturalmente, referido también a todos los micro-ecosistemas integrados. Crea una serie de organismos de gestión y control: un representante legal, compuesto por un miembro nombrado por las administraciones públicas competentes y un ciudadano, expresión de las comunidades ribereñas; una Comisión de Ejecución y Control (los Guardianes del Mar Menor); un Comité científico, compuesto por expertos en las materias pertinentes para la gestión sostenible de la laguna, elegidos entre institutos de investigación y universidades. La ley se declara inmediatamente aplicable, por lo que cualquier violación de cualquiera de los derechos mencionados, tanto por parte de sujetos públicos como privados, podrá ser reclamada ante un tribunal, por iniciativa de cualquier persona física o jurídica que desee hacerse defensor de los derechos del Mar Menor. La Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca se publicó en el BOE el 3 de octubre de 2022.

Por lo tanto, España es el primer país perteneciente al *Global North* en reconocer los derechos de la naturaleza a nivel legislativo, lo que constituye un ejemplo de modelo 3 de transición ecológica, es decir, un ordenamiento que mantiene inalterado el propio sistema económico capitalista, pero adapta su legislación al formante ecológico.

Chile podría haber sido el segundo país del mundo en incorporar los derechos de la naturaleza en su Constitución. Muchas consideraciones contribuyeron a mantener altas las expectativas sobre el proceso constituyente chileno. En primer lugar, el tiempo transcurrido desde la implementación de la Constitución ecuatoriana, que ha permitido a los constituyentes chilenos evaluar sus virtudes, aunque siempre dentro del contexto de origen. En segundo lugar, la cantidad de publicaciones científicas entretanto acumuladas sobre los derechos de la naturaleza y la *Earth System Law*, o derecho ecológico, que faltaban en 2008, durante la asamblea de Montecristi. En los últimos años, la doctrina ha explorado el concepto de “derechos de la naturaleza” por toda disciplina jurídica y por toda pre-comprensión del tema (tanto a favor como en contra de este paradigma) (Carducci et al., 2020; Darpö, 2021; Bagni, Ito, Montini, 2022). Por lo tanto, no faltaba a los constituyentes el material jurídico para la recepción del modelo y su adaptación al contexto local. Por último, la organización de todo el proceso constituyente ha sido innovadora, hasta el punto de que se había formado una nueva Comisión, la nº 5, dedicada al debate sobre las propuestas de iniciativa constitucional en materia de “Medio ambiente, derechos de la naturaleza, bienes naturales comunes y modelo económico”. Por lo tanto, una Comisión que ya en el nombre mostraba un enfoque ecológico. Por otra parte, la misma génesis del proceso constituyente chileno estaba vinculada al impulso de los movimientos ecologistas (junto con los feministas), muchos de los cuales fueron escuchados en las audiencias de la Comisión⁷.

El proyecto de Constitución chileno, así como el ordenamiento ecuatoriano, se sitúan a medio camino entre el modelo 2.2 dualista atenuado y el modelo 3 de transición. A través de la incorporación de los derechos de la naturaleza en el paradigma jurídico estatal, se intenta ampliar el área de intersección entre el formante ecológico y el formante legal, de modo que ya no coincida exclusivamente con una concepción etnocéntrica del formante cultural, sino que,

⁷ Informe de la Comisión al pleno, publicado el 1 marzo 2022: https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmlID=2279&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.

por el contrario, abarque la acepción monista de “cultura”, que admite la identidad en la relación ser humano-naturaleza. Esto se logra a través del intento de suavizar la distancia entre los dos polos dentro de la tradición occidental, apoyándose en la ecología de saberes, es decir, en los elementos que unen el pensamiento científico ecológico y las cosmovisiones indígenas. Sin embargo, la naturaleza y el medio ambiente conviven en el texto constitucional como dos conceptos autónomos, que solo en algunos casos se equiparan en cuanto a tratamiento. Por lo tanto, existe una “naturaleza”, que aparentemente excluye al ser humano, y que es reconocida titular de “derechos”; y existe un “ambiente”, cuya protección es funcional a los intereses humanos, y que es el bien jurídico tutelado por los derechos “humanos” ambientales. Una innovación respecto al modelo ecuatoriano era sin duda la definición de la forma de estado chilena como “ecológica”. El principio ecológico no estaba expresamente formulado como tal, aunque su contenido y ámbito de aplicación podía deducirse del art. 128, que enumeraba los principios de progresividad, precaución, prevención, justicia ambiental, solidaridad intergeneracional, responsabilidad y acción climática justa.

La incorporación del principio ecológico en artículos específicos, así como la fórmula abierta del art. 1 y las disposiciones relativas a la protección de la naturaleza, hubieron abierto abstractamente grandes espacios para la realización del modelo 3 de transición. Sin embargo, el proyecto de Constitución fue rechazado en el plebiscito del 4 de septiembre de 2022.

Conclusiones

El análisis de la relación ser humano-naturaleza en algunos ordenamientos del *Global South* donde la naturaleza ha sido considerada sujeto de derecho ha llevado a repensar el uso de la teoría de los formantes jurídicos para explicar este fenómeno. En efecto, en este caso concreto, la expresión “formante cultural”, utilizada generalmente para indicar la procedencia del concepto desde una tradición jurídica distinta de la occidental, produce ante todo una desviación de la definición de formante de Sacco; en segundo lugar, podría hacer caer al comparatista en un prejuicio etnocéntrico.

Cuando estudiamos los “derechos de la naturaleza”, partimos de un formante cada vez diferente en los ordenamientos considerados, que en ningún caso es el formante “cultural”: en

Ecuador, Bolivia y Panamá es el legal (constitucional o legislativo); en Colombia y Bangladesh es la jurisprudencia. En efecto, la expresión “formante cultural” tiene sentido solo si se acepta la visión dualista como prevalente. Como hemos visto arriba, utilizando adquisiciones de la antropología, en la cosmovisión de algunos pueblos nativos o de algunas religiones, es el mismo concepto de “naturaleza” que no existe, mientras que en otros casos los elementos “naturales” concurren con el ser humano para crear el todo. En consecuencia, la naturaleza y los elementos naturales son personas, miembros de una sociedad común, pero no reivindican “derechos”, sino que entablan relaciones con los seres humanos.

Si, por otra parte, con la expresión “formante cultural” queremos decir que la expresión “derechos de la naturaleza” es la traducción jurídica occidental de una cosmovisión no occidental, estamos afirmando implícitamente que todo lo que corresponde a la ontología del pensamiento occidental corresponde a la realidad “natural”; el resto, es fruto de “culturas”, es decir, de representaciones que se alejan más o menos de la realidad universal. De hecho, nunca se nos ocurriría definir el acuerdo de París sobre el clima como “formante cultural”, pero representa una forma particular de entender la relación entre los seres humanos y el ambiente en el que viven. Si el análisis que hemos realizado hubiera sido realizado por un miembro de una comunidad indígena que no conociera otras tradiciones jurídicas además de la suya, probablemente definiría nuestro sistema como “formante cultural”, encontrando la Gran División entre la naturaleza y los seres humanos particularmente curiosa.

En analogía con la revolución ontológica de Descola, que al querer combatir el prejuicio etnocéntrico, supera el dualismo entre naturaleza y cultura, estudiando al ser humano como parte de la naturaleza misma, he tratado de ilustrar cómo, dentro de la tradición jurídica del *Global North*, **el movimiento de apoyo a los derechos de la naturaleza representa en realidad un paso hacia un cambio de paradigma jurídico de antropocéntrico a ecocéntrico.** Este cambio no puede basarse en las cosmovisiones autóctonas, como sucedió parcialmente en el *Sur Global*, sino en los resultados de la nueva revolución científica del pensamiento sistémico y complejo, que reconoce muchos de los aspectos propios de esas cosmovisiones. Entre los dos opuestos, se están posicionando todos aquellos ordenamientos que, reconociendo **el pluralismo jurídico dentro de una estructura jurídica predominantemente positivista, hibridan las diversas ontologías y, en consecuencia, los diferentes sistemas jurídicos.**

Por último, he intentado representar las dinámicas entre ontologías y formantes jurídicos proponiendo algunos modelos explicativos de las relaciones entre seres humanos y naturaleza, incluyendo también el formante económico como variable fundamental para la comprensión de nuestras sociedades. Sobre este punto quisiera hacer mis últimas observaciones.

El nuevo paradigma del derecho ecológico se basa en un proceso de identificación entre el funcionamiento general del sistema de vida en la Tierra y las sociedades humanas como partes de ese ecosistema. En efecto, he sostenido que todo sistema jurídico debería inspirarse en los mismos principios que rigen la supervivencia de la vida en la Tierra y que hemos enumerado en el párrafo anterior.

La crisis climática, energética y ecológica que estamos viviendo pone en duda la viabilidad del modelo ecológico (modelo 1), sobre todo en relación con el papel del formante económico. ¿Son los sistemas sociales humanos realmente autopoieticos, es decir, capaces de reproducir la vida dentro de ellos, intercambiando flujos de energía e información con el exterior, es decir, adaptándose al ambiente?

El sistema autopoietico de un organismo funciona en unidad de propósitos: asegurar la supervivencia del organismo, la perpetuación de la vida. El sistema autopoietico de una comunidad no humana funciona en unidad de propósitos: asegurar la supervivencia del grupo, de la manada. Incluso en las primeras sociedades humanas existía el mismo principio, pero la naturaleza humana ha evolucionado en formas de sociedad muy complejas, desarrollando algunas características y técnicas que han permitido al ser humano no tener como único objetivo la supervivencia del individuo, de su manada o de la especie. Junto a las necesidades primarias, condicionadas por la naturaleza biológica y física del ser humano, han surgido necesidades secundarias, inducidas por la vida en sociedad y por la mediación cultural sobre las necesidades primarias. Estas necesidades secundarias han generado, a su vez, un segundo nivel de ciclo de autopoieticos, produciendo nuevas respuestas culturales (Descola, 2013, p. 56). Los seres humanos viven en diferentes grupos, con diferentes fines en competencia. La defensa de la comunidad ya no es necesaria para la supervivencia del organismo (como cuando los primeros homínidos tenían que cazar juntos a los grandes depredadores y proteger juntos a sus pequeños indefensos), todo lo contrario: el interés de la comunidad a menudo mortifica las

aspiraciones del individuo. El formante económico representa una parte importante de estos intereses en competencia, que en cambio no entra en juego en las comunidades no humanas.

La cuestión ecológica puede representar de nuevo ese interés común, que legitima el funcionamiento de nuestras sociedades como una red de vida, que opera en unidad de finalidades para la supervivencia de la especie y del planeta. Esto se logra si el ordenamiento jurídico de cada sociedad humana identifica este propósito como *Grundnorm*. El derecho de las comunidades indígenas, por ejemplo, ya es de por sí una aplicación del modelo ecológico, ya que el formante económico se adapta a los principios ecológicos.

En la tradición jurídica occidental, en cambio, deberían ser las normas del Derecho constitucional que incorporan el principio ecológico las que garanticen la primacía del interés primario por la supervivencia sobre los otros intereses secundarios, también sobre el formante económico, siguiendo el modelo sistémico de la vida en una comunidad autopoietica. Entre los modelos que he propuesto se incluye el de transición (el n. 3), pero la analogía con las redes de vida autopoieticas no es capaz de explicar si, y de qué manera, es posible la transición del modelo 2 dualista, al modelo 1 ecológico. De nuevo, como en la teoría de los formantes (Sacco, 1991, p. 32), todo dependerá de cuál formante afectará más a los comportamientos de las personas. En esta partida, reivindico el papel del formante doctrinal y su capacidad para promover una revolución jurídica eco-sistémica (Bagni, 2022), propiciando el cambio de los comportamientos sociales a través del derecho.

Referencias bibliográficas

AMIRANTE, Domenico. “Environmental Constitutionalism Through the Lens of Comparative Law: New Perspectives for the Anthropocene” in AMIRANTE Domenico, BAGNI, Silvia (eds). *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene: Values, Principles and Actions*. New York/London: Routledge, 2022

ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. *El neoconstitucionalismo andino*. Quito: UASB, 2016

BAGNI, Silvia. “Dal Welfare State al Caring State?” in BAGNI, Silvia (a cura di). *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*. Bologna: Filodiritto, 2013, pp. 19-59

BAGNI, Silvia. “Back to the future: building harmony with nature in the European Union by learning from our ancestors” in Baldin, Serena, De Vido, Sara (eds.). *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*. Trieste: Edizioni Università di Trieste, 2020, pp. 77-100

BAGNI, Silvia. “Il ruolo delle Corti costituzionali tra pluralismo giuridico, plurinazionalità e interculturalità” in *Pluralismo nel diritto costituzionale comparato. Blog per i 70 anni di Roberto Toniatti*, 2021, pp. 1-18, <https://www.robertotoniatti.eu/contributi/il-ruolo-delle-corti-costituzionali-tra-pluralismo-giuridico-plurinazionalita-e-interculturalita>.

BAGNI, Silvia. “Le forme di Stato in America Latina” in BAGNI, Silvia, BALDIN Serena (a cura di). *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*. Torino: Giappichelli, 2021.

BAGNI, Silvia. “La costruzione di un nuovo “eco-sistema giuridico” attraverso i formanti giudiziale e forense”. *DPCE Online*, n. speciale, mar. 2022, pp. 1027-1059, <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1513>

BAGNI, Silvia, ITO Mumta, MONTINI, Massimiliano. “El debate sobre los derechos de la naturaleza en el contexto jurídico europeo”. *Revista catalana de Dret ambiental*, vol. XIII, núm. 1, 2022, pp. 1-33.

BOYD, David R. *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*. Vancouver: UBC Press, 2012

BREDA, Nadia. “Postfazione. Una scienza degli esseri e delle relazioni. Dentro la costruzione di Oltre natura e cultura” in DESCOLA, Philippe. *Oltre natura e cultura*. Milano: Raffaello Cortina Editore, 2021

BUONO, Enrico. *La questione plurinazionale nel diritto pubblico comparato*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2022

CAPRA, Fritjof, MATTEI, Ugo. *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*. San Sepolcro: Aboca, 2017

CAPRA, Fritojof, LUISI, Pier Luigi, Vita e Natura. Una visione sistemica. San Sepolcro: Aboca, 2020.

CARDUCCI, Michele et al. Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature, European Economic and Social Committee. Brussels, 2020, <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/studies> ISBN 978-92-830-4971-5

CARIÑO OLVERA, Micheline, MONTEFORTE, Ananda, TERRAZAS, René Moreno. “De la historia ambiental/ecológica a las ciencias humanas ambientales” in URQUIJO, Pedro Sergio, LAZOS, Adi, LEFEBVRE, Karine (coords). Historia ambiental de América Latina. Enfoques, procedimientos y cotidianidades. Ciudad de México: UNAM, 2022

CUNNINGHAM, William P., CUNNINGHAM, M. Ann, SAIGO, Barbara W. Fondamenti di ecologia. Milano: McGraw-Hill, 2007

DARPO, Jan. Can Nature Get It Right? A Study on Rights of Nature in the European Context. Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689328/IPOL_STU\(2021\)689328_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689328/IPOL_STU(2021)689328_EN.pdf)

DESCOLA, Philippe. L’ecologia degli altri. L’antropologia e la questione della natura. Roma: Linaria, 2013

DESCOLA, Philippe. Oltre natura e cultura. Milano: Raffaello Cortina Editore, trad. it., 2021

DUPUY, Pierre-Marie, VIÑUALES, Jorge E. International Environmental Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2nd ed., 2018

GARLAND MAHLER, Anne. “Global South” in Oxford Bibliographies, 25 octubre 2017, <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780190221911/obo-9780190221911-0055.xml>

GUDYNAS, Eduardo. “Religion and cosmovisions within environmental conflicts and the challenge of ontological openings” in BERRY, Evan, ALBRO, Robert (eds.). Church, Cosmvision and the Environment. Religion and social conflict in contemporary Latin America. New York: Routledge, 2018, pp. 225-247.

HAUG, Sebastian, BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline, MAIHOLD, Günther. “The ‘Global South’ in the study of world politics: examining a meta category”. Third World Quarterly, vol. 42, n. 9, 2021, pp. 1923-1944

HIDALGO-CAPITÁN, Antonio Luis, ARIAS, Alexander, ÁVILA, Javier. “El pensamiento indigenista ecuatoriano sobre el Sumak Kawsay” in HIDALGO-CAPITÁN, Antonio Luis, GUILLÉN GARCÍA, Alejandro, DELEG GUAZHA, Nancy Rosario (eds). Sumak Kawsay Yuyay. Antología del Pensamiento Indigenista Ecuatoriano. Huelva y Cuenca: Universidad de Huelva, 2014, pp. 25-74

IMHOTEP, Asar. “Aspects of African Civilization (Person, Culture, Religion)”, pp. 1-48, 2020, trad. Amadou Hampâté Bâ. Aspects de la civilisation africaine: personne, culture, religion. Présence africaine, 1972, https://www.academia.edu/43495135/Aspects_of_African_Civilization

KOTHARI, Ashish et al. (eds). Pluriverso. Un Diccionario del Post-desarrollo. Barcelona: Icaria, 2019

KOTZÉ, Luis J. Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2016

KOTZÉ, Luis J. “Earth System Law for the Anthropocene”. Sustainability, n. 11, 2019, p. 6796.

LONCÓN ANTILEO, Elisa. “El Buen vivir: un paradigma para la vida, el equilibrio entre los pueblos y la Madre Tierra”. El Mostrador, 2022, <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/03/08/el-buen-vivir-un-paradigma-para-la-vida-el-equilibrio-entre-los-pueblos-y-la-madre-tierra/>.

MARGULIS, Lynn, SAGAN, Dorion. Microcosmo. Milano: Mondadori, trad. it., 1989

MARILEO LEFÍO, Armando. “The Mapuche universe. Equilibrium and harmony” <http://www.mapuche.info/mapuint/mapuniv030530.html>

MARQUARDT, Bern “La sexta ola o era del Estado constitucional democrático, social y ambiental –ECDSA– en Iberoamérica: reconstitucionalización y pluralismo tridimensional”. Derechos en Acción, n. 14, 2020, pp. 79-196

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén, STORINI, Claudia, VICIANO PASTOR, Roberto. Nuevo constitucionalismo latinoamericano. Garantías de los derechos, pluralismo jurídico y derechos de la naturaleza. Santiago de Chile: Olejnik, 2021

MAY, James R., DALY, Erin. Global Environmental Constitutionalism. Cambridge: Cambridge University Press, 2013

MENSKI, Werner. “Globalisation and the new utopia of multicultural/intercultural and plurilegal states: Some methodological reminders” in BAGNI, Silvia (coord.). Lo Stato interculturale: una nuova eutopia? – The Intercultural State: a New Eutopia? – El Estado intercultural: ¿una nueva eutopía?. Bologna: Dipartimento di Scienze giuridiche, 2017

MESSINA, Sergio. Eco-democrazia. Per una fondazione ecologica del diritto e della politica. Nocera inferiore: Orthotes, 2019

MORIN, Edgar. Il paradigma perduto. Che cos'è la natura umana. Milano: Mimesis, trad. it., 2020 (Le paradigme perdu: la nature humaine. Paris: Éditions du Seuil, 1973/1979)

ÑANCULEF HUAQUINAO, Juan. Tayiñ Mapuche Kimün. Epistemología mapuche. Sabiduría y conocimientos. Santiago: Universidad de Chile, 2016

NICOLINI, Matteo, *L'altra Law of the Land. La famiglia giuridica "mista" dell'Africa australe*. Bologna: BUP, 2016

ODUM, Eugene P., BARRETT, Gary W. *Fundamentals of Ecology*. Belmont: Thomson, 5th ed., 2004

QUIZHPE Fausto-César, STORINI, Claudia. "Hacia otro fundamento de los derechos de la naturaleza" in MARTÍNEZ DALMAU, Rubén, STORINI, Claudia, VICIANO PASTOR, Roberto. *Nuevo constitucionalismo latinoamericano, Nuevo constitucionalismo latinoamericano. Garantías de los derechos, pluralismo jurídico y derechos de la naturaleza*. Santiago de Chile: Olejnik, 2021.

REMOTTI, Francesco. "Natura e cultura" in *Enciclopedia delle scienze sociali*. Roma: Istituto Treccani, 1996

RICCA, Mario. "Natura inventata e natura implicita nel diritto. Incursioni interculturali" in MARRONE, Gianfranco (a cura di). *Semiotica della natura (natura della semiotica)*. Milano: Mimesis, 2012, 309 ss.

SACCO, Rodolfo. "Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment I of II)". *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 39, No. 1, 1991, pp. 1-34.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Toward a New Legal Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. New York: Routledge, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Construyendo las Epistemologías del Sur. Para un pensamiento alternativo de alternativas*. Buenos Aires: Clacso, vol. I, 2019

SERRES, Michel. *Il contratto naturale*. Milano: Feltrinelli, trad. it., 1991

VELA ALMEIDA, Diana, ALFARO REYES, Eloy. "Componente antropológico," in PRIETO MÉNDEZ, Julio Marcelo. *Derechos de la naturaleza. Fundamento, contenido y exigibilidad jurisdiccional*. Quito: Corte constitucional del Ecuador, 2013, pp. 205-253

VICENTE GIMÉNEZ, Teresa, SALAZAR ORTUÑO, Eduardo. "La iniciativa legislativa popular para el reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XIII, Núm. 1, 2022, pp. 1-38.

VIDALI, Paolo. "L'idea di Natura in Occidente" in Ghilardi, Marcello, Pasqualotto, Giangiorgio, Vidali, Paolo. *L'idea di natura tra Oriente e Occidente*. Brescia: Morcelliana Editrice, 2022, pp. 11-89

VIOLA, Pasquale. *Costituzionalismo autoctono. Pluralismo culturale e trapianti giuridici nel subcontinente indiano*. Bologna: B.U.P., 2020

VIOLA, Pasquale. "From the Principles of International Environmental Law to Environmental Constitutionalism: Competitive or Cooperative Influences?" in AMIRANTE, Domenico, BAGNI, Silvia (eds). *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene: Values, Principles and Actions*. New York/London: Routledge, 2022

AMIRANTE, Domenico. “Environmental Constitutionalism Through the Lens of Comparative Law: New Perspectives for the Anthropocene” in AMIRANTE Domenico, BAGNI, Silvia (eds). *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene: Values, Principles and Actions*. New York/London: Routledge, 2022

ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. *El neoconstitucionalismo andino*. Quito: UASB, 2016

BAGNI, Silvia, ITO Mumta, MONTINI, Massimiliano. “El debate sobre los derechos de la naturaleza en el contexto jurídico europeo”. *Revista catalana de Dret ambiental*, vol. XIII, núm. 1, 2022, pp. 1-33.

BAGNI, Silvia. “Back to the future: building harmony with nature in the European Union by learning from our ancestors” in Baldin, Serena, De Vido, Sara (eds.). *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*. Trieste: Edizioni Università di Trieste, 2020, pp. 77-100

BAGNI, Silvia. “Dal Welfare State al Caring State?” in BAGNI, Silvia (a cura di). *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*. Bologna: Filodiritto, 2013, pp. 19-59

BAGNI, Silvia. “Il ruolo delle Corti costituzionali tra pluralismo giuridico, plurinazionalità e interculturalità” in *Pluralismo nel diritto costituzionale comparato*. Blog per i 70 anni di Roberto Toniatti, 2021, pp. 1-18, <https://www.robertotoniatti.eu/contributi/il-ruolo-delle-corti-costituzionali-tra-pluralismo-giuridico-plurinazionalita-e-interculturalita>.

BAGNI, Silvia. “La costruzione di un nuovo “eco-sistema giuridico” attraverso i formanti giudiziale e forense”. *DPCE Online*, n. speciale, mar. 2022, pp. 1027-1059, <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1513>

BAGNI, Silvia. “Le forme di Stato in America Latina” in BAGNI, Silvia, BALDIN Serena (a cura di). *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*. Torino: Giappichelli, 2021.

BOYD, David R. *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*. Vancouver: UBC Press, 2012

BREDA, Nadia. “Postfazione. Una scienza degli esseri e delle relazioni. Dentro la costruzione di Oltre natura e cultura” in DESCOLA, Philippe. *Oltre natura e cultura*. Milano: Raffaello Cortina Editore, 2021

BRIGATI, Roberto, GAMBERI, Valentina (a cura di), *Metamorfosi: la svolta ontologica in antropologia*, Macerata: Quodlibet, 2019

BUONO, Enrico. *La questione plurinazionale nel diritto pubblico comparato*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2022

CAPRA, Fritjof, MATTEI, Ugo. *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*. San Sepolcro: Aboca, 2017

CAPRA, Fritjof, LUISI, Pier Luigi, *Vita e Natura. Una visione sistemica*. San Sepolcro: Aboca, 2020.

CARDUCCI, Michele et al. *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*, European Economic and Social Committee. Brussels, 2020, <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/studies> ISBN 978-92-830-4971-5

CARIÑO OLVERA, Micheline, MONTEFORTE, Ananda, TERRAZAS, René Moreno. “De la historia ambiental/ecológica a las ciencias humanas ambientales” in URQUIJO, Pedro Sergio, LAZOS, Adi, LEFEBVRE, Karine (coords). *Historia ambiental de América Latina. Enfoques, procedimientos y cotidianidades*. Ciudad de México: UNAM, 2022

CUNNINGHAM, William P., CUNNINGHAM, M. Ann, SAIGO, Barbara W. *Fondamenti di ecologia*. Milano: McGraw-Hill, 2007

DARPO, Jan. *Can Nature Get It Right? A Study on Rights of Nature in the European Context*. Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689328/IPOL_STU\(2021\)689328_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689328/IPOL_STU(2021)689328_EN.pdf)

DESCOLA, Philippe. *L’ecologia degli altri. L’antropologia e la questione della natura*. Roma: Linaria, 2013

DESCOLA, Philippe. *Oltre natura e cultura*. Milano: Raffaello Cortina Editore, trad. it., 2021

DUPUY, Pierre-Marie, VIÑUALES, Jorge E. *International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2nd ed., 2018

GARLAND MAHLER, Anne. “Global South” in *Oxford Bibliographies*, 25 octubre 2017, <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780190221911/obo-9780190221911-0055.xml>

GUDYNAS, Eduardo. “Religion and cosmovisions within environmental conflicts and the challenge of ontological openings” in BERRY, Evan, ALBRO, Robert (eds.). *Church, Cosmvision and the Environment. Religion and social conflict in contemporary Latin America*. New York: Routledge, 2018, pp. 225-247.

HAUG, Sebastian, BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline, MAIHOLD, Günther. “The ‘Global South’ in the study of world politics: examining a meta category”. *Third World Quarterly*, vol. 42, n. 9, 2021, pp. 1923-1944

HIDALGO-CAPITÁN, Antonio Luis, ARIAS, Alexander, ÁVILA, Javier. “El pensamiento indigenista ecuatoriano sobre el Sumak Kawsay” in HIDALGO-CAPITÁN, Antonio Luis,

GUILLÉN GARCÍA, Alejandro, DELEG GUAZHA, Nancy Rosario (eds). Sumak Kawsay Yuyay. Antología del Pensamiento Indigenista Ecuatoriano. Huelva y Cuenca: Universidad de Huelva, 2014, pp. 25-74

HOLBRAAD, Martin, PEDERSEN, Morten Axel. The ontological turn: an anthropological exposition. Cambridge: Cambridge University Press, 2017

IMHOTEP, Asar. “Aspects of African Civilization (Person, Culture, Religion)”, pp. 1-48, 2020, trad. Amadou Hampâté Bâ. Aspects de la civilisation africaine: personne, culture, religion. Présence africaine, 1972, https://www.academia.edu/43495135/Aspects_of_African_Civilization

KOHN, Eduardo. “Anthropology of Ontologies”. Annual Review of Anthropology, vol. 44, 2015, pp. 311-327

KOTHARI, Ashish et al. (eds). Pluriverso. Un Diccionario del Post-desarrollo. Barcelona: Icaria, 2019

KOTZÉ, Luis J. “Earth System Law for the Anthropocene”. Sustainability, n. 11, 2019, p. 6796.

KOTZÉ, Luis J. Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2016

LATOUR, Bruno. Nous n'avons jamais été modernes: Essai d'anthropologie symétrique. Paris: La Découverte, 2006

LONCÓN ANTILEO, Elisa. “El Buen vivir: un paradigma para la vida, el equilibrio entre los pueblos y la Madre Tierra”. El Mostrador, 2022, <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/03/08/el-buen-vivir-un-paradigma-para-la-vida-el-equilibrio-entre-los-pueblos-y-la-madre-tierra/>.

MANCUSO, Alessandro. “Antropología, “svolta ontologica”, politica. Descola, Latour, Viveiros de Castro”. Archivio antropologico mediterraneo, n. 18(2), 2016, p. 97 ss.

MARGULIS, Lynn, SAGAN, Dorion. Microcosmo. Milano: Mondadori, trad. it., 1989

MARILEO LEFÍO, Armando. “The Mapuche universe. Equilibrium and harmony” <http://www.mapuche.info/mapuint/mapuniv030530.html>

MARQUARDT, Bern “La sexta ola o era del Estado constitucional democrático, social y ambiental –ECDSA– en Iberoamérica: reconstitucionalización y pluralismo tridimensional”. Derechos en Acción, n. 14, 2020, pp. 79-196

VIDALI, Paolo. “L’idea di Natura in Occidente” in Ghilardi, Marcello, Pasqualotto, Giangiorgio, Vidali, Paolo. L’idea di natura tra Oriente e Occidente. Brescia: Morcelliana Editrice, 2022, pp. 11-89

VIOLA, Pasquale, *Costituzionalismo autoctono. Pluralismo culturale e trapianti giuridici nel subcontinente indiano*. Bologna: B.U.P., 2020

VIOLA, Pasquale. "From the Principles of International Environmental Law to Environmental Constitutionalism: Competitive or Cooperative Influences?" in AMIRANTE, Domenico, BAGNI, Silvia (eds). *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene: Values, Principles and Actions*. New York/London: Routledge, 2022

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo, "Transformação" na antropologia, *Transformação da "antropologia"*. *Mana*, n. 18(1), 2012, p. 151-171.

Direitos da Natureza nos constitucionalismos do Sul Global: algumas reflexões a partir da teoria dos formantes jurídicos

Resumo: Diversos sistemas legais do Sul Global têm concedido personalidade jurídica a elementos da natureza seja por meio constitucional, infraconstitucional ou mesmo jurisprudencial. Neste artigo, esse fenômeno é analisado à luz da teoria dos formantes jurídicos de Rodolfo Sacco. A autora questiona se é possível considerar a Natureza como um formante, mas isso implica superar a dificuldade em definir os conceitos de natureza e cultura. Com base nos instrumentos conceituais da antropologia da natureza, o artigo, por um lado, questiona o uso da expressão “formante cultural” em relação aos direitos da natureza. Por outro lado, argumenta que uma análise monista da relação entre seres humanos e natureza deve impulsionar o pensamento jurídico ocidental para uma mudança de paradigma

Palavras-chave: formante legal; direitos da Natureza: ecologia; constitucionalismo

Derechos de la Naturaleza en los constitucionalismos del *Global South*: reflexiones desde la teoría de los formantes jurídicos

Resumen: Muchos ordenamientos jurídicos del Sur del mundo han otorgado personalidad jurídica a elementos naturales, por vía constitucional, legal o jurisprudencial. En este artículo, el fenómeno se analiza a la luz de la teoría de los formantes de Rodolfo Sacco: la autora se pregunta si es posible considerar la Naturaleza como formante, pero esto implica superar la dificultad en definir los conceptos de naturaleza y cultura. Basándose en los instrumentos conceptuales de la antropología de la naturaleza, el artículo, por un lado, cuestiona la utilización de la expresión “formante cultural” en relación con los derechos de la naturaleza; por otra parte, sostiene que una lectura monista de la relación entre el ser humano y la naturaleza debería impulsar el pensamiento jurídico occidental hacia un cambio de paradigma.

Palabra-llaves: formante; derechos de la Naturaleza; ecología; constitucionalismo.

Rights of Nature in the constitutionalisms of the Global South: some reflections from the theory of legal formants

Abstract: Many legal systems in the South of the world have granted legal personality to natural elements, by constitutional, statutory or jurisprudential means. In this article, the phenomenon is analyzed in the light of the theory of legal formants by Rodolfo Sacco. The author wonders if it is possible to consider Nature as a formant, but this implies overcoming the difficulty in defining the concepts of nature and culture. On the basis of the conceptual instruments of the anthropology of nature, the article, on the one hand, questions the use of the expression “cultural formant” in relation to the rights of nature; on the other hand, argues that a monist reading of the relationship between human beings and nature should push Western legal thinking towards a paradigm shift.

Key-words: legal formant; rights of Nature: ecology; constitutionalism.

Hidrelétricas do Complexo do Madeira e Povos Indígenas de Rondônia: Resistências e Desenvolvimentismo na Amazônia

Estevão Rafael Fernandes¹
Rafael Ademir Oliveira de Andrade²

Introdução

As hidrelétricas do Complexo do Madeira (Usinas Hidrelétricas – UHEs – Jirau e Santo Antônio) compreendem dois grandes empreendimentos de produção de energia a partir do represamento do Rio Madeira em Porto Velho, capital de Rondônia. Tais empreendimentos, apesar de serem definidos enquanto “energia limpa” causaram e causam impactos variados na região, incluindo sete etnias e mais de 1089 indígenas que foram oficialmente apontados enquanto impactados pelos estudos ambientais dos empreendimentos. A questão perpassa a disputa pela água, dentre outros recursos naturais, que é um dos elementos de palco dos conflitos na Amazônia.

O Plano Decenal de Expansão de Energia (2011-2020) apontou a construção de mais de 30 barragens com mais de 30 MW de produção na Amazônia Legal, com o objetivo de transformar todos os afluentes nos dois terços da região no lado oriental do rio Amazonas em cadeias contínuas de reservatórios, o plano 2012-2021 prevê mais sete UHEs na região (FEARNSIDE, 2015).

Estes planos de ação e ampliação do potencial hidrelétrico precisam ter seus impactos - ampliação e/ou criação de riscos e vulnerabilidades - quantificados ao lado de seus benefícios para o desenvolvimento nacional, sempre utilizados pelos governos. Ao passo que os impactos são geralmente sentidos pelas populações locais, ampliando-se mais quanto maior sua vulnerabilidade social, os benefícios são sentidos, em geral, por populações distantes, de outros estados ou até mesmo países (FEARNSIDE, 2015). Quanto maior a relação das populações com os rios represados, tende a ser maior o impacto sentido ou real destes empreendimentos.

¹ Antropólogo, Doutor em Ciências Sociais (Estudos Comparados sobre as Américas) pela Universidade de Brasília. Docente na Universidade Federal de Rondônia. E-mail: estevao@unir.br

² Sociólogo, Doutor em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Rondônia. Docente externo (pós-doutorado) na Universidade Federal de Rondônia. E-mail: profarafael socio@gmail.com

Neste capítulo temos como objetivo debater os impactos causados nos povos indígenas de Rondônia a partir da construção e operação das UHEs do Complexo do Madeira, considerando as formas de organização e resistência dos povos impactados a partir da realidade que foi colocada aos mesmos. A metodologia utilizada para levantamento de dados foi a pesquisa documental e o procedimento de análise foi delimitado pela análise de conteúdo. Em tópico específico tais processos serão detalhados.

Tão importante quanto debater os impactos, algo já ligeiramente debatido e devidamente referenciado no decorrer deste texto, é fundamental que se debata as formas de organização e resistência de tais populações para os avanços do desenvolvimentismo energético na Amazônia. Escolhemos neste texto organizar o texto a partir da definição da Metodologia e os resultados e análises, onde conceitos fundamentais serão debatidos na tessitura do texto.

1. Metodologia

Este trabalho é um recorte, em expansão, da tese de doutoramento defendida por um dos autores. A tese defendida em 2021 versou sobre os impactos em territórios e povos indígenas devido à construção e operação das UHEs do Complexo do Rio Madeira e no desenvolvimento da mesma notou-se o surgimento de uma questão pouco trabalhada durante o texto: os processos de resistência das populações indígenas consideradas legalmente como impactadas. Considerando tal percepção e a temática da chamada aberta surge o interesse e o objetivo do presente artigo.

Considerando o contexto acima, este trabalho vai ter como instrumentos de coleta e análise de dados os mesmos utilizados na tese de doutoramento, com adaptações analíticas. O método de coleta de dados foi a pesquisa documental, elencando do corpus da tese documentos que versem sobre processos de resistência e adicionando buscas na rede mundial de computadores por sítios virtuais de órgãos públicos, privados e organizações indígenas que apresentem documentos que dialogam diretamente com o objetivo analítico do trabalho. Destacamos então os critérios de inclusão de documentos: (a) documentos que versem sobre a relação UHE Madeira e povos indígenas e (b) sobre processos de resistência aos projetos energéticos e impactos primários ou secundários e (c) que sejam de domínio público e que impossibilitem a identificação pessoal de indígenas. Apenas documentos que tenham os três critérios serão incluídos, sendo excluídos os demais.

Já o instrumento de análise dos dados será a de Conteúdo (BARDIN, 2016) que define, em síntese, três macro-fases para a realização deste procedimento: (a) levantamento e organização do corpus documental, que são classificados por categorias de documentos (b) após a criação, há a delimitação dos procedimentos de exploração do material, onde são definidas as categorias de análise, (c) análise dos documentos a partir das categorias criadas previamente. Neste trabalho escolhemos realizar uma análise por destaque de texto, evitando a criação de quadros analíticos visando tornar o texto mais fluido. No quadro abaixo elencamos os documentos analisados neste artigo:

Quadro 1 – Documentos que compõem o corpo documental final

Documento	Relatante
Carta Aberta Povo Karitiana e os efeitos negativos das barragens do Rio Madeira	Associação do Povo Karitiana, APK, 2013
Relatório de levantamento da situação de proteção ambiental e social do povo indígena URU EU Wau Wau - Aldeia Alto Jamari	Kanindé Socioambiental, KANINDÉ, 2011
Ação Civil Pública - 2007.41.00.001160-0 Contra o processo de licenciamento ambiental para a construção e operação das usinas hidrelétricas na bacia do Rio Madeira	Ministério Público Federal, MPF, 2007
Pedido de Tutela de Emergência - no Procedimento 1.31.000.001373/2019-94, Documento 1.1, Página 1	Associação dos Povos Indígenas Karipuna, APOIKA, 2017
Povo Karipuna vive iminência de genocídio em Rondônia	CIMI, por Ana Aranda, 2017
Programa de Proteção aos povos indígenas Cassupá e Salamã, na área de influência da UHE Santo Antônio, Porto Velho, Rondônia	Santo Antônio Energia, 2012
Parecer Técnico nº 2355/2019-SOPA/CNP/ANPA	Equipe Antropológica do MPF-RO, 2019

Fonte: O autor (2023).

2. Conceitos e Referenciais

Neste breve referencial teórico iremos apresentar ao leitor ferramentas que utilizamos para interpretar os fenômenos que foram destacados dos documentos acima. O primeiro conceito utilizado é o de análise de impactos a partir de escalas tendo como referência central o texto “Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global” (2007).

Neste, Carlos Brandão (2007) aponta que é preciso romper com algumas perspectivas teórico-metodológicas na análise de impactos: primeiro que o ponto de partida seja da perspectiva interdisciplinar e de descrições densas, segundo que as escalas de análise rompam com os localismos analíticos, apesar dos impactos geralmente ocorrerem nos locais, territórios, comunidades, as causas e suas reverberações não são locais, podendo serem nas escalas regionais, nacionais e internacionais.

Em outros termos, os impactos são resultados de espaços construídos, redes de interações entre agentes de diversas origens diferentes com seus significados culturais e interesses econômicos e políticos diversificados. A análise de impactos em terras indígenas, por exemplo, deve considerar as relações dos agentes causadores e resistentes, sendo eles invasores privados, agentes estatais, agentes privados com autorização “formal” (como no caso das UHEs), indígenas, indigenistas, Organizações Não Governamentais (ONGs), instituições religiosas, pesquisadores, turistas, dentre outros.

As relações que tais sujeitos estabelecem com os territórios reverberam e se originam em escalas: local, regional, nacional e internacional e possuem como ponto de relação com os territórios justamente suas concepções ideológicas, políticas e econômicas para a terra. Da mesma forma que indígenas estabelecem a relação “território é vida” (MACIEL, 2003; CUNHA 2017) outros agentes apontaram tais espaços geográficos enquanto possibilidade de lucro, de exploração predatória.

O debate do parágrafo anterior é o cerne do texto “Territórios de diferencia: la ontología política de los "derechos al territorio" de Arturo Escobar (2015): Luta, territorialidade, ancestralidade, resistência, vida são palavras normalmente atribuídas à terra pelos povos originários em seus discursos étnicos, ao passo que invasões, licenciamentos acelerados, discursos violentos contra populações tradicionais são normalmente acompanhados de palavras como progresso, riqueza, desenvolvimento, nacionalismo e outras, sendo colocadas como o “caminho correto” para o país, sendo este como a base do desenvolvimentismo predatório para a Amazônia.

Salientamos que não apenas os impactos e seus agentes causadores rompem escalas na intencionalidade de causar danos às comunidades tradicionais, mas também são os agentes resistentes (indígenas, apoiadores, indigenistas, ONGs em geral) aqueles que rompem barreiras para resistir de várias formas diferentes. Utilizar-se das redes sociais, acionar líderes mundiais, enviar documentos direto para Brasília (sede da Fundação Nacional dos Povos

Indígenas - FUNAI) ao invés das Diretorias locais são formas de romper escalas e resistir a impactos.

Outro ponto é o conceito de impacto e suas análises em empreendimentos hidrelétricos de larga escala, as UHEs. Carlos Vainer e pesquisa que aplicou as análises deste autor no contexto rondoniense (1996; MORET et al., 2021) vão afirmar que mesmo que as questões social, econômica e cultural das populações humanas estejam previstos dentro da Legislação que versa sobre impactos socioambientais e projetos de desenvolvimento, os planos de ação para mitigação/prevenção de danos consideram quase que exclusivamente a questão espacial-econômica para justificar remoções e indenizar populações que serão atingidas pelos empreendimentos em seus territórios.

São desconsiderados pelo capital internacional “barrageiro” (MPF-RO, 2019) elementos outros como impactos na segurança alimentar e nutricional, nas questões rituais, no deslocamento, acesso à saúde e educação étnica, na segurança durante deslocamentos e dentre outros fenômenos que perpassam as questões do ponto de vista daquilo que é “alagado” e das impossibilidades econômicas.

Considerando tal contexto, definimos impactos a partir da causa ou intensificação de riscos e vulnerabilidades às populações atingidas. No livro “Mapping vulnerability: disasters, development & people” Bankoff, Hilhorst e Frerks (2004) há um debate sobre o que torna pessoas vulneráveis e suscetíveis a riscos: a exploração de recursos por agentes externos ou de forma não organizada, a pobreza, a marginalização cultural e social, dentre outros vários elementos.

Em outro ponto, riscos e vulnerabilidades são também a diminuição da capacidade das pessoas de resistirem à marginalização já pré-existente historicamente. As UHE do Complexo do Madeira, por exemplo, tornaram ainda mais agudas violências já sofridas pelos indígenas Karipuna, Karitiana e Cassupá/Salamã, como iremos debater mais profundamente nas seções a seguir deste artigo.

Bankoff, Hilhorst e Frerks (2004) afirmam que a ampliação de uma globalização do mundo desenvolvido tem levado a um número cada vez maior de pessoas em estado de vulnerabilidade e de formas ainda mais intensas. Na perspectiva dos autores, em nome do crescimento econômico, os indivíduos são colocados frente a riscos, se tornando (ainda mais) vulneráveis com vistas a expandir o processo de expansão de grupos específicos. Em síntese,

o impacto causaria riscos e vulnerabilidades e são resultado das forças sociais dos agentes que buscam a acumulação de capital.

Assim, consideramos que a questão norteadora desta perspectiva é questionar: (1) a quais vulnerabilidades estavam previamente envolvidas as populações? (2) a quais vulnerabilidades as populações foram aproximadas na construção das UHEs? (3) Estas foram identificadas pelos agentes estatais e do Consórcio construtor? (4) Como as populações identificam as vulnerabilidades e os riscos e resistem aos mesmos? Os resultados e análises deste trabalho, apresentadas abaixo, buscarão responder às questões a partir da variável aqui debatida.

3. Resultados e Análises

Destacamos a organização dos povos Karipuna (Associação Indígena do Povo Karipuna Abytucu APOIKA), do povo Karitiana (Associação do Povo Indígena Karitiana Akot Pytim Adnipa APK) e do povo Cassupá Salamã (Organização dos Povos Indígenas Cassupá e Salamã OPICS) que se auto-organizam de forma que facilita a resistência possível às ações do Estado e agentes privados. Entretanto, destacamos que há uma dificuldade de encontrar documentos oficiais e resultados que estejam amplamente divulgados na rede mundial de computadores, expondo a opinião das Associações. Encontramos mediadores tais como o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Instituto Socioambiental (ISA), Greenpeace e outros, onde se torna necessário analisar quais falas são diretamente dos indígenas e quais são lutas coletivas dos grupos.

As falas publicadas diretamente pelos indígenas ou suas associações sobre os impactos das UHEs são poucas (quando buscamos no período pré e durante a construção das UHEs) e tem se ampliado à medida que foram compreendendo socialmente os impactos aos empreendimentos na medida em que estes se concretizam. Neste ponto os indígenas não se diferem dos não indígenas: a dimensão dos impactos é de difícil medição por vários motivos, pela falta de conhecimento técnico-jurídico, pelos dados estarem em sua maioria viesados pelos agentes do Estado ou privados ou porque os impactos reais são elementos incomensuráveis - por falta de capacidade técnica ou interesse político - até mesmo para aqueles que constroem tais empreendimentos energéticos. Como cita a ACP 2007.41.00.001160-0 aponta o MPF:

Não obstante, pelo teor das etnias “estudadas” pela equipe de pesquisadores do empreendedor, percebe-se que não houve um estudo antropológico específico sobre os impactos decorrentes da implantação do empreendimento. A pesquisa se limitou a reproduzir a origem histórica das tribos indígenas, os primeiros contatos com a civilização branca, a população, a situação fundiária das suas terras, os meios de subsistência e renda, e as condições de saúde, educação etc. (MPF, 2007, p. 424).

Neste contexto, podemos entender que a capacidade de resistência e manifestação destes povos se tornou limitada, principalmente quando consideramos a falta de informação e a relação desigual de poder em que estão envolvidos, sendo esta uma forma de atuação, um *modus operandi* de construir hidrelétricas na Amazônia. Considerando tal cenário, iremos nos subitens abaixo analisar os documentos que foram encontrados, considerando o contexto de produção pelos povos indígenas, objetivando debater as formas de resistência e quais elementos foram destacados como impactos que devem ser superados pelas comunidades.

3.1 Organizações Indígenas: resistências e influências

As principais organizações indígenas que dialogam com a Santo Antônio Energia (SAE) foram: do povo Karipuna (Associação Indígena do Povo Karipuna Abytucu APOIKA), do povo Karitiana (Associação do Povo Indígena Karitiana Akot Pytim Adnipa APK) e do povo Cassupá Salamãï (Organização dos Povos Indígenas Cassupá e Salamãï OPICS). No entanto, é possível encontrar outras organizações indígenas, como a Associação Aldeia Caracol - Índios Karitianas, Associação dos Povos Indígenas Karipuna, entretanto estas não dialogam diretamente (oficialmente) com o consórcio construtor.

A OPICS tem se organizando em torno da pauta da busca pela terra, tanto o Distrito Indígena considerado atingido pelas UHEs do Complexo do Madeira, em território urbano quanto pelo seu território tradicional, na cidade de Ariquemes, Rondônia (CUNHA, 2017) e será o meio pelo qual serão negociadas as compensações e mitigações para os povos Cassupá e Salamãï.

Cunha (2017) aponta que a OPICS foi fundamental não apenas para o reconhecimento da terra e da identidade étnica dos grupos, mas para acessar políticas públicas específicas para povos indígenas na questão da saúde e compensatórias das UHEs do Madeira. Ainda segundo o autor, é importante frisar que a luta pela terra foi um dos grandes motivos da fundação da OPICS, não apenas pela demarcação do território urbano (km 5,6 BR 364, sentido Cuiabá) mas também pelo território tradicional (reserva indígena) hoje ocupado por fazendeiros. Entre os anos de 1990 a 2000 a OPICS garantiu a execução do “Programa de Proteção aos Povos

Indígenas Cassupá e Salamã, na área de influência da UHE Santo Antônio - Porto Velho, Rondônia” (CUNHA, 2017) que trouxe compensações de impactos em certa medida.

Salientamos que ao analisarmos o documento citado por Eliaquim Cunha (2017) apontado no parágrafo anterior, mesmo com a organização do povo Cassupá junto com os Salamã, houve impactos acrescidos devido à compensação da SAE: há entre 2008 e 2018 um grande retorno de indígenas (com seus familiares não indígenas resultado de casamentos no território urbano de Porto Velho) para o Distrito, assim, o “Programa de Proteção aos Povos Indígenas Cassupá e Salamã, na área de influência da UHE Santo Antônio - Porto Velho” aponta que há superlotação, produção de lixo, contaminação da água/solo e aumento da criminalidade dentro e no entorno da comunidade (SAE, 2012; ANDRADE, 2021).

A dinâmica estabelecida acima define questões importantes quando se pensa auto-organização, resistências e projetos infraestruturais: primeiro que os impactos ocorrem em todas as fases do empreendimento, desde seu estudo até anos após de operação da UHE e que nossa dimensão legal e política de impacto não mensura tais fatos (MORET et al., 2021).

O segundo ponto é que mesmo organizado em cooperativas/associações, históricos grupais e organizações étnicas endógenas podem ser elementos que levem à incapacidade do grupo de impedir o desenvolvimento de novos impactos como é o exemplo aos Cassupá/Salamã que sendo um grupo “urbano” há registro de dispersão de seus membros pela cidade de Porto Velho desde idos da década de 80 do século XX (MACIEL, 2003) e a questão das compensações levou a um retorno explosivo de membros para o Distrito Indígena, tornando dificultoso debater elementos étnicos (organizacionais, políticos, culturais) em um nível que impossibilitasse o desenvolvimento de novos riscos e vulnerabilidades para a comunidade como os já supracitados.

De forma semelhante, a organização dos povos indígenas Karitiana e Karipuna não impediu que membros ocupassem de forma permanente a Casa do Índio de Porto Velho (CIPVH). O espaço que era utilizado como moradia transitória de indígenas passou a ser utilizado como moradia fixa para membros destas comunidades. A CIPVH foi considerada interdita para moradia devido suas condições e se instaura um conflito devido a ocupação pelos indígenas, mesmo com desligamento do fornecimento de água, energia e pressões de agentes não indígenas, lá eles continuaram residindo.

A pedido da Procuradora Gisele Bleggi foi redigido o Parecer Técnico nº 2355/2019-SOPA/CNP/ANPA pela equipe antropológica do MPF Rondônia sobre as condições de moradia,

educação e territorialidade na CIPVH (MPF RO, 2019) a intenção era verificar se há necessidade de mudar o Plano Básico Ambiental (PBA) da UHE Santo Antônio devido às condições de ocupação/moradia pelos indígenas.

O parecer aponta que há indícios fortes de territorialidade das etnias Karitiana, Karipuna e Cassupá na Casa do Índio (CIPVH) em Porto Velho e que deveria ser considerada terra indígena em área urbana. Descreve ainda que as etnias demandam que a casa de trânsito seja reformada, transformada em uma casa do estudante indígena e/ou centro cultural e memorial dos povos, que a arquitetura de tal reforma deve ter protagonismo indígena e reforçam que os poderes locais (municipal e estadual) pressionam de todas as formas para que sejam retirados dali os indígenas (MPF RO, 2019).

Ainda segundo o Parecer, as autoridades locais pressionam a retirada dos indígenas alegando que as reformas só serão realizadas após tal saída, já os indígenas acreditam que a retirada deles pode resultar em nenhuma reforma e a não realização de moradias temporárias, que é uma das solicitações dos mesmos.

A partir deste contexto a equipe do MPF (2019) fornece conclusão que iremos utilizar como base para a conclusão desta parte do artigo: que o capitalismo energético do Brasil (adicionalmente, com apoio do Estado) vale-se de planos de mitigação em todas as fases do licenciamento socioambiental como forma de controlar os interesses políticos locais e criar facções entre os atingidos (fracionando os grupos), incluindo o acesso à justiça. Com este fracionamento, fica mais fácil e célere conseguir aprovar planos de mitigação/compensação que não respondem de fato aos interesses coletivos daqueles grupos.

Mesmo com a organização indígena (previamente aos impactos das UHE) a ação do Consórcio Construtor, segundo os documentos aqui citados (APK, 2013; APOIKA 2017; MPF-RO, 2019), é de desarticular ou “escutar” de forma falseada as comunidades, diminuindo a capacidade de utilizar tal organização como forma de resistência a tais ações. Somado a este ponto, a ineficiência da FUNAI no que tange a mediar os conflitos da CIPVH (MPF-RO, 2019) e outros espaços onde a mitigação/compensação está sendo negociada. Este cenário diminui as formas e forças da resistência indígena ao imperativo governamental e econômico dos empreendimentos hidrelétricos de grande porte.

3.2 Utilização do Aparelho Legal do Estado e vias judiciais

A Associação dos Povos Indígenas Karipuna Abytucu (APOIKA, 2017) contrata escritório particular de Advocacia para mover um Pedido de Tutela de Urgência. Tal instrumento é solicitado normalmente quando se pede celeridade na decisão do Magistrados devido ao risco daquele direito deixar de existir. O grupo de advogados intitula a peça de “Ameaça de Genocídio no Território Indígena Karipuna” e defende que a ineficiência da FUNAI e ações deliberadas do Consórcio Construtor tende a levar o Povo Karipuna ao genocídio e caso tal Pedido não seja atendido, há a possibilidade de que os sujeitos que possuem tais Direitos deixem de existir em um breve período.

Antes de elencar e debater os pontos da peça judicial, é preciso definir que os Karipuna de Rondônia possuem apenas 65 indivíduos e o risco de extinção é considerado grave em populações inferiores a 100 mil indivíduos, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS). Pretende-se neste subtópico do artigo versar sobre os pontos elencados pelos advogados na construção da solicitação, considerando que aqueles versam sobre a situação dos Karipuna no momento da solicitação (2017) e sua capacidade de resistir aos impactos das UHE, sendo uma fotografia fundamental para nossa análise.

A primeira questão que destacamos é que os advogados pedem gratuidade de pesquisa alegando que a APOIKA se encontra em penúria financeira, ou seja, apesar dos Karipuna estarem organizados, não há capacidade financeira/material de análise. Destaca ainda a equipe de advogados (considerando falas do CIMI e outras fontes) que o povo Karipuna vive iminência de genocídio e por isto a ação deve ser julgada no âmbito federal, considerando que os danos relatados na peça judicial extrapolam a questão individual dos indígenas (que levaria a um julgamento na esfera estadual) sendo caso de um dano coletivo e perigoso para a continuidade da população. Destaca o texto do CIMI (ARANDA, 2017) fala do Procurador Daniel Azevedo Lobo:

“Eu acho que se pode falar em uma pretensão de genocídio do povo karipuna, **com o objetivo de invadir a TI, tirar os índios e ocupar a área**. Para mim pode não ser um genocídio propriamente pela Lei Penal, mas é uma forma de genocídio do ponto de vista de direitos humanos. E também não afastamos a possibilidade de um **genocídio do ponto de vista da lei penal**, porque estas pessoas madeireiros e grileiros têm armas e muitas vezes são violentas. Então, pode haver genocídio, morte, violência”. (ARANDA, 2017, p. 01, grifos nossos).

A fala do Procurador da República Daniel Lobo ao interpretar a questão dos Karipunas é destacada pelos advogados como reforço para uma política antiga de tratamento com os

povos indígenas no Brasil: desde sempre a questão indígena no Brasil foi uma questão de terras (DA CUNHA, 1992), ou seja, de exploração econômica e predatória que se contrapõem à ação antrópica menos danosa do ponto de vista ambiental praticado pelas populações tradicionais. O crime de genocídio, que volta a ser debatido recentemente graças à ação do governo federal 2019-2022 com relação aos povos indígenas e principalmente aos Yanomami de Roraima, é apontado pelo Procurador Federal.

O genocídio enquanto tipificação criminal foi definido pela Lei 2889 de 1956 e recepcionado pela Constituição Federal de 1988, sendo definido enquanto “intenção de destruir, no todo ou em parte, grupo nacional, étnico, racial ou religioso” (art. 1º, da lei de n. 2889/56). Já no Código Penal Brasileiro é previsto, desde 1984, o crime de genocídio cometido por brasileiros ou domiciliados da seguinte forma “Art. 7º - Ficam sujeitos à lei brasileira, embora cometidos no estrangeiro: I - os crimes: d) de genocídio, quando o agente for brasileiro ou domiciliado no Brasil” (STF, 2023, p. 01). A morte pela violência direta não é descartada quando consideramos uma população tão pequena (em números) e vulnerabilizada como os Karipuna, cenário que foi intensificado pela Construção das UHE do Complexo do Madeira. Destaca a Peça Judicial (APOIKA, 2017) as diversas formas de impactos e violências perpetradas por agentes públicos e privados contra os Karipuna, fato que se intensificou com a construção das UHEs.

Quanto ao objeto da ação, destaca que é a reparação aos Karipuna pela aflição e demora e omissão da Santo Antônio Energia em realizar e implementar o que foi prometido no PBA Componente Indígena do Empreendimento. No item 2.1 (APOIKA, 2017, p. 37) os advogados apontam as materialidades que apontam para o descumprimento do que foi prometido no PBA “com apoio ou conivência da FUNAI” e agora iremos apontar uma síntese do que foi elencado: A fase 1 do PBA foi feita de forma tímida, (na palavra do texto) cumprida com a entrega de um posto de vigilância na TI Karipuna que está hoje abandonado, na FASE 02 (dividida em quatro partes) deveria estar sendo concluída em 2018, já com prorrogação de 02 anos, entretanto no ano da petição (2017) as ações da fase 02 sequer “saíram do papel”, ou seja, não foram sequer iniciadas.

Assim, solicita que a SAE seja penalizada pois a omissão da mesma na execução do que foi estudado e acordado causou agudização de impactos na TI Karipuna. Dentre as quatro partes supracitadas a que chama mais atenção na análise da peça judicial é a parte 03 que versa sobre proteção territorial que, mesmo após a identificação de impactos intensificados

decorrente da construção das UHEs, o programa está com elementos atrasados ou não executados. Neste contexto a equipe de advogados invoca novamente a emergência de decisão judicial devido a iminência de genocídio real dos Karipuna e isolados na TI (APOIKA, 2017), sendo tal iminência destacada no item 3.5 da Peça Judicial, que cita novamente o texto de Ana Aranda (2017) já analisadas neste texto.

Por fim, o grupo de advogados representando a APOIKA (2017) solicita reparação de danos morais e materiais. Ao trazer notícia da própria SAE de que o lucro operacional no ano foi de aproximadamente 605 milhões, um valor 178% maior que do ano passado, e a redução de despesas de mais de 900 milhões, solicita que o valor deve ser punitivo e indenizatório e não deve ser irrisório, considerando a capacidade material da SAE, solicita 10 milhões de indenização por ano e mais um montante calculado de acordo com os hectares invadidos após a construção das UHEs, totalizando aproximadamente 168 milhões de reais na peça judicial e a execução imediata do PBA. Salientamos que até o presente ano não há decisão para o Pedido de Tutela de Emergência e os Karipuna continuam em vulnerabilidade social, física, econômica e de iminência de genocídio.

Para finalizar este tópico, gostaria de citar a fala de um bolsista de iniciação científica, orientado por um dos autores deste trabalho, durante uma reunião de orientação: “parece um grande Leviatã querendo devorar os povos indígenas”. Sim, parece que os povos indígenas mesmo aprendendo a utilizar o aparelho jurídico são sempre o ponto mais fraco da curva, prontos para serem devorados por um grande monstro de quatro mil olhos, tal qual o Kajta islâmico (ou Kujata, é um monstro quimérico com grande poder, descrito com grande extensão, milhares de olhos e ainda assim, submissão ao poder divino em textos da mitologia islâmica).

O exemplo dado da utilização de um escritório de advocacia como forma de tentar movimentar se soma à ineficiência de acionar a FUNAI ou de tentar mobilizar a população para a causa indígena, não tem funcionado até o presente momento.

3.3 Manifestações Públicas

O primeiro documento desta subcategoria que iremos analisar é a carta aberta intitulada “Povo Karitiana e os efeitos negativos das barragens do Rio Madeira” publicada no sítio virtual do CIMI e escrita pela Associação do Povo Karitiana em 2013. O objetivo da carta foi apresentado no Encontro Nacional de Atingidos por Barragens de 2013 “nossas angústias,

preocupações e violências ainda vivenciadas diariamente por nossas comunidades e territórios tradicionais”.

O evento da construção das UHE da Madeira (chamada de Hidrelétricas do Programa de Aceleração de Crescimento - PAC) foi classificado como uma grande noite pela Associação e indígenas que assinam tal carta. Cabe ressaltar que em 2014 tivemos a primeira grande enchente que alaga parte considerável das terras indígenas Karipuna e Karitiana, deixando claro que a mudança (represamento) de leito de rios e dos corpos d'água ao redor causam impactos diversos na comunidade. Assim, a carta dos Karitiana surge tal como uma previsão sobre o que ocorrerá, antevendo violências e desenvolvimento de riscos e vulnerabilidades.

Após a apresentação, a Carta afirma que as UHEs se assimilam à Construção da BR-364, quando “fomos dizimados de uma população de mais de 50 mil indígenas em RO, para pouco mais de 2 mil nas décadas de 70 e 80 e somente agora conseguimos reviver com muita luta e conquistas chegar a 11 mil” (APK, 2013). Na memória dos representantes daquele povo há um receio de que a possibilidade de extinção do povo seja uma realidade novamente, apontando questões que o fazem sentir tal ponto no decorrer do texto. Destacamos o parágrafo abaixo:

“Quando **Furnas e Odebrecht começaram a fazer os estudos, tentaram de todo jeito conseguir nosso apoio e a nos enganar**, inclusive **tivemos atritos entre membros do Povo Karitiana**, pois tinha os que eram contra e os que se tornaram à favor, mediante promessas de melhorias da vida de nosso povo, oferta de emprego, **tudo com a conviência da Funai**. Foram muitas reuniões na comunidade para convencer-nos a não se posicionar contrários. Tínhamos todos os motivos para isso, já que nossa terra está no que eles chamam de influência indireta, mas discordamos porque **o principal igarapé Sapoti que corta nossa terra sofre influências das cheias do rio Madeira e formando o lago permanente o mesmo ficará sempre cheio**, o que vai intensificar aumento nos casos de malária, que normalmente ocorrem nos períodos de cheia, ou seja, igarapé sempre cheio, malária o ano inteiro.” (APK, 2013, p. 01, grifos nossos).

Alguns pontos podemos analisar: primeiro que o consórcio construtor e aparelhos do Estado brasileiro andam em conjunto na intencionalidade de “convencer” as populações indígenas, o que diverge das oitivas e escutas que preveem a legislação brasileira e como segundo ponto, alinhado ao primeiro, é que as ações de convencimento de agentes privados e do Estado já são elementos que devemos causar enquanto causadores de impactos na comunidade, ao ponto que uma das formas de resistência do povo é evidenciar publicamente

tal questão. Destacamos que a relação Estado e Agentes privados se destaca na parte grifada “tudo com a conviência da Funai”.

Um último elemento que analisamos do destaque acima é o conceito de impacto direto e indireto que, para a Legislação brasileira, compreende-se o impacto de UHEs a partir da perspectiva hídrica para atingidos diretamente, ou seja, aqueles que tiveram suas terras alagadas, ao passo que o impacto indireto é considerado uma subcategoria de impacto, menos relevante (MORET et al, 2021).

Moret e colaboradores (2021) apontam que alguns impactos considerados indiretos deveriam ser considerados diretos, principalmente: os rios que não são os represados, mas que se relacionam positiva e negativamente com as populações tradicionais, dando a pesca e o deslocamento, mas trazendo também a ação de pescadores, garimpeiros e caçadores ilegais a partir dos novos caminhos que o “rio faz” após a construção da UHE, dificultando a resistência do povo à ação desses criminosos. O Rio Sapoti é apontado pela Associação enquanto um atingido diretamente, mudando permanentemente a vida da população.

Na mesma linha de impactos indiretos que devem ser considerados diretos (MORET et al, 2021) há a construção de estradas oficiais e “clandestinas” que criam conexões e impactos de interferência que criam novas delimitações aos territórios, a mudança das redes habitacionais, onde há o deslocamento território tradicional-território urbano/cidades, apontamos também a mudança das redes econômicas em que precisam se (re)inserir os povos indígenas impactados e a mudança de espaços de fuga (em caso de violências), contato com as autoridades indigenistas e outros pontos de impacto que causam diretamente as UHEs.

Ainda, os indígenas apontam que a Construção do Posto de Vigilância foi realizada após pressão para que os recursos das compensações fossem logo utilizados, sendo o projeto inicial no valor de 360 mil e o final (reajustado sem consulta à comunidade) no valor de 400 mil reais, com anuência da FUNAI apenas (APK, 2013).

Ainda analisando a carta dos Karitiana reforçamos o que foi apontado como conclusão de tese de um dos autores (ANDRADE, 2021), que o Estado é um dos maiores causadores de impactos, quer seja direta ou indiretamente, em povos e terras indígenas. O erro do Posto de Vigilância citado no parágrafo anterior levou à constituição de dois grupos de estudos que acarretaram em mais dinheiro das compensações aplicadas, os Karitiana (APK, 2013) afirmam que o erro foi “proposital da FUNAI”. A carta evidencia ainda dois pontos: a demarcação de sua terra tradicional (onde fica a aldeia *Byjyty osop aky* sofre ataques de políticos da Frente

Parlamentar do Agronegócio e ex-governadores do estado de Rondônia, mais parlamentares e prefeitura de Candeias do Jamari para impedir estudos demarcatórios da FUNAI.

O segundo ponto se relaciona com o Programa Luz para Todos (de 2009) que além de custar 50 mil reais coletivos da comunidade para abertura da estrada para dar acesso aos veículos de implementação do programa, deixam a comunidade em inadimplência com a empresa de distribuição, pois excluindo-se os professores indígenas, os demais não possuem fonte de renda para que paguem suas contas de energia a APK (2013) afirma ainda que não há incentivos produtivos da FUNAI e outros órgãos para geração de renda. Fica claro que a precarização aguda da FUNAI é elemento central para a não realização de projetos de etnodesenvolvimento (ANDRADE, 2021; STIBICH, 2019) não apenas em Rondônia, mas no Brasil como um todo.

O povo Karitiana (APK, 2013) aponta ainda impactos na saúde em decorrência das implementações das UHEs do Madeira: falta de atendimento diferenciado mesmo via a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), morte por decorrência do câncer, doença que não atingia o povo e, segundo os mesmos, passaram a atingir devido a alimentação composta de enlatados que “empurram” ao invés de promover a produção tradicional nas aldeias e a precarização da Casa de Saúde Indígena (CASAI) que atende em nível regional, sem recursos humanos e estrutura para atender os povos Karitiana, Karipuna e Cassupá-Salamã.

Por fim, a carta conclui que as Hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio são de grande impacto para a comunidade e que as pactuações de reparação ou compensação estão sendo feitas diretamente com a FUNAI, sem consultar a comunidade, que há na região das UHE a presença de isolados que podem estar sendo exterminados sob responsabilidade da “Funai, a União, o governo estadual, municipal e as empresas responsáveis por esses empreendimentos por eventual genocídio desses povos isolados” (APK, 2013, p. 02) e reivindicam a interdição desses povos livres que caminham na TI Karitiana e seu entorno.

A partir deste documento, compreendemos que os Karitiana se organizaram em torno de sua Associação para apontar elementos e reivindicar melhorias, trazendo para a órbita discursiva também os demais povos considerados atingidos (Karipuna, Cassupá/Salamã) e até mesmo aqueles ainda não apontados no momento (como os Isolados).

Conclusão

A partir dos resultados e análises é possível apontar que assim como os impactos ocorrem em escalas - local, nacional, internacional - e de forma interligada, as resistências indígenas também se organizam de tal forma, ou seja, as formas de denunciar e ir contra ação de agentes estatais e privados ocorre tanto no território em si (escala local) quanto ganhando dimensionalidades extra-territoriais (escalas nacionais ou internacionais). Compreendemos que a utilização de agentes em outras escalas além da local é feita quando é percebido pelos indígenas que autoridades locais não escutam suas demandas e possíveis riscos e vulnerabilidades (ANDRADE, 2021).

Um exemplo que vai além de Rondônia, mas também fala sobre o estado é a ação de lideranças/associações/influenciadores indígenas como Cacique Raoni, Sônia Guajajara, Eloy Terena, Txai Suruí, que utilizam as redes sociais como forma de levar demandas e denunciar crimes contra as populações, organizações e territórios indígenas. A ação destes e de outros indígenas nas redes sociais permite que as escalas sejam suplantadas: do local para o internacional é feito um caminho mais aligeirado do que se fazia em tempos sem grande mobilidade virtual. É possível também combater fake-news e racismos perpetrados nas redes contra as populações tradicionais de forma muito mais direta e centrada na fala indígena. Mais recentemente, Adriano Karipuna em sua rede social oficial faz denúncia do novo alagamento na TI Karipuna, postagem que ganhou reverberação em veículos/páginas nacionais e internacionais.

No contexto local (Rondônia) o documento “Relatório de levantamento da situação de proteção ambiental e social do povo indígena Uru Eu Wau Wau - Aldeia Alto Jamari” (KANINDÉ, 2011) os indígenas, descontentes com o Coordenador Regional da FUNAI, entregaram carta com assinatura de parte da etnia para a FUNAI em Rondônia. Não tendo resposta, o grupo faz envio da carta para a sede da FUNAI em Brasília ressaltando a inatividade do coordenador inclusive em mediar as necessidades de comunicação do povo. Este é mais um exemplo de como as populações indígenas se organizam para resistir, inclusive de órgãos que deveriam protegê-los enquanto missão institucional.

Em tempo, é fundamental destacar, utilizando-se da perspectiva de Philip Fearnside (2019) que a lógica de estudos, construção, operação e exploração dos recursos naturais do país que passa por grandes empreendimentos hidrelétricos possui um modo de operação que se repete nas diferentes regiões/cidades que se alocam. Por dentro do discurso de “gerar renda, emprego, desenvolvimento” há todos os aspectos políticos e econômicos de se

construir uma barragem, envolvendo capital nacional, internacional, governabilidade local e nacional, a captura do favor popular (mesmo que por pouco tempo).

Para destacar tal “modo de operação” iremos apontar casos de diferentes escalas. No próprio estado de Rondônia a Usina Hidrelétrica de Samuel teve seu discurso associado ao progresso e ocupação da civilização na região, sendo iniciada em 1982 sua construção e causando grandes impactos às comunidades indígenas de Porto Velho (APK, 2013) e além das UHEs do Complexo do Madeira (Jirau e Santo Antônio) temos em andamento (no ano de 2023) os estudos para construção da UHE Tabajara em Machadinho do Oeste, pequeno município rondoniense que já possui ações públicas do MPF-RO (DA COSTA SILVA et al., 2020) por conta das violações de direitos dos povos Arara, Gavião e isolados. Localmente estes três casos demonstram que há uma repetição de violações de direitos e genocídio sistemático das populações indígenas no estado.

Do ponto de vista da Amazônia e do Brasil, Fearnside (2019) destaca a indicação de pelo menos 79 barragens existentes ou planejadas no “Plano 2010” da Eletrobrás publicado na década de 1987. Tais barragens, causam ou causarão impactos nas populações indígenas e em geral não apenas pela mudança do espaço geográfico, mas pela forma como o Estado e agentes privados conduzem os estudos, as oitivas e os processos de mitigação/compensação. Além do caso das UHEs do Complexo do Madeira debatido neste artigo, temos por exemplo a não escuta de povos indígenas à jusante da UHE Belo Monte, alegando que são impactados apenas os alagados (MORET et al., 2020).

Assim como os estudos das UHEs do Complexo do Madeira, de Tabajara (DA COSTA SILVA et al., 2020) o consórcio responsável pelo licenciamento da hidrelétrica de São Luiz do Tapajós (Pará) já apresenta falhas e silenciamentos dos direitos dos povos indígenas, como afirma Fearnside (2019, p. 12) “O fato que o reservatório inundaria parte de Sawré Muybu, uma área indígena cuja oficialização tem sido sucessivamente impedida devido ao interesse de partes do governo mais poderosas do que a FUNAI”.

Este trecho evidencia que o modo de operação de UHEs no Brasil desconsidera os interesses das populações locais e privilegia “interesses outros”, tanto privados-econômicos quanto privados-políticos e em uma mescla comum de ambos. Utilizando-se do aparato legal da “suspensão de segurança” na UHE de São Manoel (Mato Grosso), cuja barragem fica a apenas 700m de uma terra indígena, cujo povo não foi consultado sobre a obra, mais um exemplo da extensa lista apontada por Fearnside (2019).

O texto integrativo de Baines e Silva (2007) nos permite perceber como antropólogos refletem sobre a questão das UHEs, desenvolvimentismo e povos indígenas, com total sinergia com o que foi debatido até então neste artigo: a Usina Hidrelétrica é o novo paradigma que vai embasar o desenvolvimentismo e governabilidade em uma América Latina que flutua entre governos liberais e governos de centro-esquerda e que geralmente, apesar da existência das populações indígenas, suas construções já estão determinadas, ou seja, ocorrerão de qualquer forma. Há um modo de operação similar na construção de UHEs que vai das escalas local até a internacional.

Referências bibliográficas

- ANDRADE, R. A. O.. Dimensões e articulações dos impactos, as relações dos poderes Público, Privado e Povos Indígenas em Rondônia. Porto Velho: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, UNIR (Tese de Doutorado), 2021.
- APK. Carta Aberta Povo Karitiana e os efeitos negativos das barragens do Rio Madeira. Porto Velho: Associação do Povo Karitiana/Cimi, 2013.
- APOIKA. Pedido de Tutela de Emergência - no Procedimento 1.31.000.001373/2019-94, Documento 1.1, Página 1. Porto Velho: Associação Indígena do Povo Karipuna Abytucu APOIKA, 2017.
- ARANDA, A Povo Karipuna vive iminência de genocídio em Rondônia. Porto Velho: CIMI, 2017. Disponível em <https://cimi.org.br/2017/09/povo-karipuna-vive-iminencia-de-genocidio-em-rondonia/>, acessado em 10 de abril de 2023.
- BAINES, S.; DA SILVA, Cristhian Teófilo. Antropólogos, Usinas Hidrelétricas e “Desenvolvimentalismo” na América Latina. Anuário antropológico, v. 2007, p. 271, 2007.
- BARDIN, L. Análise de Conteúdo. 3ª Reimpressão da 1. São Paulo: Edições, v. 70, 2016.
- BANKOF, G.; GEORG, F.; HILLSHORST, D. Mapping vulnerability: Disasters, development & people. London: Earthscan, 2004.
- BRANDÃO, C. Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. São Paulo: Editora da Unicamp, 2007.
- DA COSTA SILVA, Ricardo Gilson; CUNHA, Gisele Dias de Oliveira Bleggi; DE CAMPOS FERREIRA, Rebeca Ariel Aparecida. Hidrelétricas, Direitos Humanos e alienação do território na Amazônia: Estudo de caso da UHE Tabajara-Rondônia. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 9, n. 18, p. 404-434, 2020.
- CUNHA, E. T. da. Da tutela ao protagonismo: a trajetória Cassupá em Rondônia. Mediações - Revista de Ciências Sociais, Londrina, v. 22, n. 2, p. 223-276, 2017. DOI: 10.5433/2176-6665.2017v22n2p223. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/32259>. Acesso em: 17 abr. 2023.
- DA CUNHA, M. C.. Política indigenista no século XIX. In: CUNHA, M. C.. (org.). História dos índios no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. p. 133-154.
- ESCOBAR, A. Territorios de diferencia: la ontología política de los "derechos al territorio". Cuad. antropol. soc., Buenos Aires , n. 41, p. 25-38, jul. 2015 . Disponible en <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-275X2015000100002&lng=es&nrm=iso>. accedido en 19 abr. 2023.
- FEARNSIDE, P. M. Impactos das hidrelétricas na Amazônia e a tomada de decisão. Novos Cadernos NAEA, [S.l.], v. 22, n. 3, dez. 2019. ISSN 2179-7536. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/7711/5813>>. Acesso em: 13 nov. 2023. doi:<http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v22i3.7711>.
- FEARNSIDE, P. M. Impactos das barragens do Rio Madeira: Lições não aprendidas para o desenvolvimento hidrelétrico na Amazônia. 137-151. In: Hidrelétricas na Amazônia: Impactos

Ambientais e Sociais na Tomada de Decisões sobre Grandes Obras. Vol. 1. Editora do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), Manaus, Amazonas, Brasil. 296 pp, 2015. http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2015/Livro-Hidro-V1/Cap-7%20Livro%20Hidrel%C3%A9tricas%20V.1.pdf

KANINDÉ. Relatório de levantamento da situação de proteção ambiental e social do povo indígena URU EU Wau Wau - Aldeia Alto Jamari. Porto Velho: Kanindé, 2011

MACIEL, Márcia Nunes. A construção de uma identidade: história oral com os Cassupá. Porto Velho: Monografia (História, UNIR). 2003.

MORET, A. et al. Expandindo a concepção de atingidos por UHE: Assentamentos Vila Jirau e Vila da Penha - Rondônia. Revista Ambiente & Sociedade, São Paulo, Vol. 24, 2021.

MPF. Ação Civil Pública - 2007.41.00.001160-0 Contra o processo de licenciamento ambiental para a construção e operação das usinas hidrelétricas na bacia do Rio Madeira. Rondônia: MPF, 2007.

MPF-RO. Parecer Técnico nº 2355/2019-SOPA/CNP/ANPA. Porto Velho: MPF, 2019.

SAE. Cassupá e Salamã: Programa de Proteção aos povos indígenas Cassupá e Salamã, na área de influência da UHE Santo Antônio, Porto Velho, Rondônia. Porto Velho: SAE, 2012.

STF. Crime de Genocídio - definições, conceitos, análises. Brasília: STF, 2023. Disponível em https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfCooperacaoInternacional/anexo/Respostas_Venice_Forum/3Port.pdf, Acessado em 11 de abril de 2023.

STIBICH I. Esforços para a implantação de uma “nova política indigenista” pelas gestões petistas (2003-2016): etnografia de um processo a partir da Fundação Nacional do Índio (Funai). 2019. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/38533>. Acesso em: 18 mar. 2022.

VAINER, Carlos. População, meio ambiente e conflito social na construção de hidrelétricas. In: MARTINE, George (org.). População, meio ambiente e desenvolvimento: verdades e contradições. 2. ed. Campinas: Unicamp, 1996. p. 183-207

Hidrelétricas do Complexo do Madeira e Povos Indígenas de Rondônia: Resistências e Desenvolvimentismo na Amazônia

Resumo: As Usinas Hidrelétricas do Complexo do Madeira compreendem dois grandes empreendimentos infraestruturais de produção energética construídos no Rio Madeira, um dos principais afluentes do Rio Amazonas, adicionaram ao sistema elétrico nacional aproximadamente 6.450 MW. Todavia, a possibilidade de uma energia limpa exaltada pelos consórcios construtores, governos e empresas gerenciadoras da produção e distribuição elétrica não se manifesta na materialidade tanto do ponto de vista ecológico quanto no sociocultural. Apesar da dimensão hídrica da legislação brasileira para medir impactos, torna-se fundamental analisar quais são os impactos decorrentes da construção de tais empreendimentos que ultrapassam a perspectiva do que foi “alagado ou não”. Nestes impactos medidos ou não se encontram na parte mais frágil as populações negligenciadas pelo Estado brasileiro, quilombolas, pequenos produtores, extrativistas, pescadores e povos indígenas. No caso das hidrelétricas do Complexo do Madeira estamos falando sobre os povos Karipuna, Karitiana, Cassupá e isolados que possuem territórios na cidade de Porto Velho, capital de Rondônia, Amazônia brasileira. O presente trabalho tem como objetivo debater os impactos causados nos povos indígenas de Rondônia a partir da construção e operação das UHE do Complexo do Madeira, considerando as formas de organização e resistência dos povos impactados e utilizou-se da pesquisa documental como forma de organizar e coletar dados. A análise de conteúdo foi o instrumento adotado para a criação de categorias documentais, categorias de análise e a realização do processo de interpretação em si. Concluímos que as ações nas esferas local, regional e nacional que atingem de forma violenta as populações indígenas são absorvidas pelas comunidades que resistem a partir do reforço de sua auto-organização, do contato com ONGs, órgãos do judiciário e da FUNAI e quando não são escutados em suas demandas superam a esfera nacional participando de contatos com organizações e Estados internacionais. Esta migração de ação que perpassa escalas demonstra, dentre outras coisas, um processo de aprimoramento da organização indígena para resistir no estado de Rondônia.

Palavras-chave: Complexo do Madeira, Hidrelétricas, Rondônia, Povos Indígenas.

Hydropower Plants in the Madeira Complex and Indigenous Peoples of Rondônia: Resistances and Developmentalism in the Amazon

Abstract: The Hydropower Plants of the Madeira Complex comprise two major infrastructure projects for energy production built on the Madeira River, one of the main tributaries of the Amazon River, adding approximately 6,450 MW to the national electrical system. However, the prospect of clean energy, extolled by the construction consortia, governments, and companies managing energy production and distribution, does not materialize in terms of both ecological and sociocultural aspects. Despite the hydrological dimension of Brazilian legislation to measure impacts, it is essential to analyze the impacts arising from the construction of such projects that go beyond the perspective of what has been "flooded or not." In these impacts, measured or not, the most vulnerable populations are those neglected by the Brazilian state - quilombolas, small producers, extractivists, fishermen, and indigenous peoples. In the case of the hydropower plants in the Madeira Complex, we are referring to the Karipuna, Karitiana, Cassupá, and isolated peoples who have territories in the city of Porto Velho, the capital of Rondônia, in the Brazilian Amazon. This paper aims to discuss the impacts on the indigenous peoples of Rondônia resulting from the construction and operation of the Hydropower Plants in the Madeira Complex, considering the forms of organization and resistance of the affected peoples. Documentary research was employed as a method to organize and collect data. Content analysis was the chosen instrument for creating documentary categories, analysis categories, and the interpretation process itself. We conclude that actions at the local, regional, and national levels that violently affect indigenous populations are absorbed by communities that resist through reinforcing their self-organization, engaging with NGOs, judicial bodies, and FUNAI. When their demands are not heard, they extend beyond the national sphere, establishing contacts with international organizations and states. This migration of action across scales demonstrates, among other things, a process of enhancement of indigenous organization to resist in the state of Rondônia.

Keywords: Madeira Complex, Hydropower Plants, Rondônia, Indigenous Peoples.

Hidroeléctricas del Complejo del Madeira y Pueblos Indígenas de Rondônia: Resistencias y Desarrollismo en la Amazonia

Resumen: Las centrales hidroeléctricas del Complejo del Madeira comprenden dos grandes proyectos de infraestructura para la producción de energía construidos en el río Madeira, uno de los principales afluentes del río Amazonas, que agregaron aproximadamente 6,450 MW al sistema eléctrico nacional. Sin embargo, la posibilidad de una energía limpia exaltada por los consorcios constructores, gobiernos y empresas encargadas de la producción y distribución eléctrica no se manifiesta en la materialidad, tanto desde el punto de vista ecológico como sociocultural. A pesar de la dimensión hídrica de la legislación brasileña para medir los impactos, es fundamental analizar cuáles son los impactos resultantes de la construcción de tales proyectos que van más allá de la perspectiva de lo que fue "inundado o no". Estos impactos, medidos o no, afectan a las poblaciones más vulnerables y descuidadas por el Estado brasileño, como los quilombolas, pequeños productores, extractivistas, pescadores y pueblos indígenas. En el caso de las hidroeléctricas del Complejo del Madeira, nos referimos a los pueblos Karipuna, Karitiana, Cassupá e aislados que tienen territorios en la ciudad de Porto Velho, capital de Rondônia, en la Amazonia brasileña. El presente trabajo tiene como objetivo analizar los impactos causados en los pueblos indígenas de Rondônia a partir de la construcción y operación de las Centrales Hidroeléctricas del Complejo del Madeira, considerando las formas de organización y resistencia de los pueblos afectados, utilizando la investigación documental como medio para organizar y recopilar datos. El análisis de contenido fue el instrumento adoptado para la creación de categorías documentales, categorías de análisis y la realización del proceso de interpretación en sí. Concluimos que las acciones a nivel local, regional y nacional que afectan de manera violenta a las poblaciones indígenas son absorbidas por las comunidades que resisten mediante el fortalecimiento de su autoorganización, el contacto con ONG, organismos judiciales y la FUNAI, y cuando no son escuchadas en sus demandas, superan la esfera nacional participando en contactos con organizaciones y Estados internacionales. Esta migración de acciones que atraviesa diferentes escalas demuestra, entre otras cosas, un proceso de mejora de la organización indígena para resistir en el estado de Rondônia.

Palabras clave: Complejo del Madeira, Hidroeléctricas, Rondônia, Pueblos Indígenas.

Juegos de poder en la lucha contra el extractivismo al Sur del Orinoco, Venezuela

Iokiñe Rodríguez¹
Vladimir Aguilar Castro²

Introducción

En el marco de la crisis ecológica global, se ha tendido a privilegiar salidas que deben ser tejidas desde los Estados, los mercados y la tecnología, por encima de las que están siendo construidas desde las ciudadanías (Temper *et al.* 2018). Los conflictos socioambientales son una parte inherente de la crisis del sistema económico actual: hacen visibles las injusticias y las asimetrías de poder que se configuran en el orden político local y mundial. Por lo tanto, tienen mucho que aportar sobre los cambios societales necesarios desde la perspectiva de quienes viven más de cerca, y de forma más directa, los avatares de nuestra crisis socioambiental planetaria. Más importante aún, los conflictos socioambientales también motorizan y catalizan transformaciones, al confrontar y producir cambios en las asimetrías de poder que generan injusticia e inequidad en el uso del ambiente y el territorio.

Ubicamos en el centro del análisis los juegos de poder que ocurren entre el Estado y los pueblos indígenas durante la lucha por transformaciones hacia la sustentabilidad. Nos interesa discutir en especial cómo, bajo ciertas circunstancias, el poder transformativo desde las bases puede ser utilizado por el Estado para avanzar hacia una agenda extractiva.

¹ Iokiñe Rodríguez é uma socióloga venezuelana, baseada na Escola de Desenvolvimento Global (DEV) da Universidade de East Anglia, Reino Unido, onde trabalha como professora sênior de Meio Ambiente e Desenvolvimento. Suas áreas de especialização são Gestão e Pesquisa Ambiental Participativa, Transformação de Conflitos Socioambientais, Justiça Ambiental, Justiça Epistêmica e Interculturalidade, com ênfase no trabalho com comunidades indígenas na América Latina.

² Vladimir Aguilar é Politólogo y abogado venezolano. Profesor titular jubilado a dedicación exclusiva de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes (ULA), Mérida, Venezuela. Investigador responsable del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI) de la ULA. Especialización en Relaciones Internacionales por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Diploma de Estudios Superiores (DES) en Historia y Política Internacional en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo (IUHEID) de la Universidad de Ginebra, Suiza. Doctor (PhD.) en Estudios del Desarrollo mención Política Internacional por el IUHEID. Postdoctorado en la Université Lyon II, Francia, Instituto Ortega y Gasset-Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España y Universidad Carlos III, España (2012-2013).

A pesar de la gran fuerza de los movimientos de resistencia moldeando y dando sentido a las transformaciones necesarias para un futuro más sustentable, tal y como lo demuestra el atlas de Justicia Ambiental (www.ejatal.org), el poder hegemónico del Estado, junto a la modernidad como modelo civilizatorio se siguen imponiendo en muchas de las luchas socio-ambientales, incluso en los llamado gobiernos progresistas de América Latina. Entender y desmontar las dinámicas de poder en estos procesos es esencial para que las luchas de resistencia puedan hacer uso pleno de su fuerza transformadora a favor de un futuro más justo y sustentable.

En 1997 el pueblo indígena Pemon inicio una lucha intensa con el Estado Venezolano en-contra de la construcción de un tendido de alta tensión por su territorio que tenía como finalidad exportar electricidad a Brasil. Uno de los argumentos en contra del proyecto fue que el tendido eléctrico era el principio de un plan a largo plazo para abrir el sur del estado Bolívar a la minería. En su lucha, los Pemon sistemáticamente exigieron derechos de propiedad territorial y abrir una discusión sobre el modelo de desarrollo deseado para el Sur del estado Bolívar, logrando en varias ocasiones suspender temporalmente la construcción a través de una variedad de acciones políticas y de resistencia, entre las que destacaron marchas, demandas legales, bloqueos de carreteras y en determinadas ocasiones medidas extremas como la tumba de las torres eléctricas del tendido en construcción. A lo largo de los 4 años de conflicto, los Pemon tumbaron un total de 12 postes eléctricos.

En 1999 y con la llegada del presidente Hugo Chávez al poder, los Pemon tuvieron un rol determinante forzando un cambio en la constitución nacional para incluir un capítulo en derechos indígenas y en la construcción de un estado nacional pluricultural. Por primera vez en la historia contemporánea de Venezuela, a los pueblos indígenas se les concedieron derechos de propiedad de sus territorios de ocupación ancestral (*Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, Art. 119*).

La nueva constitución fue una condición vital para alcanzar un acuerdo en que los Pemon aceptaban que el tendido eléctrico fuera completado con la condición, entre otras, del inicio de un proceso de demarcación o titulación de los “hábitats” de los pueblos indígenas una semana después de su firma. En este sentido, podemos decir que la lucha del tendido eléctrico tuvo un fuerte impacto transformador a favor de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, veintitrés años después, la propiedad territorial indígena no ha sido concedida y el territorio Pemon se encuentra bajo creciente presión minera, realizada en

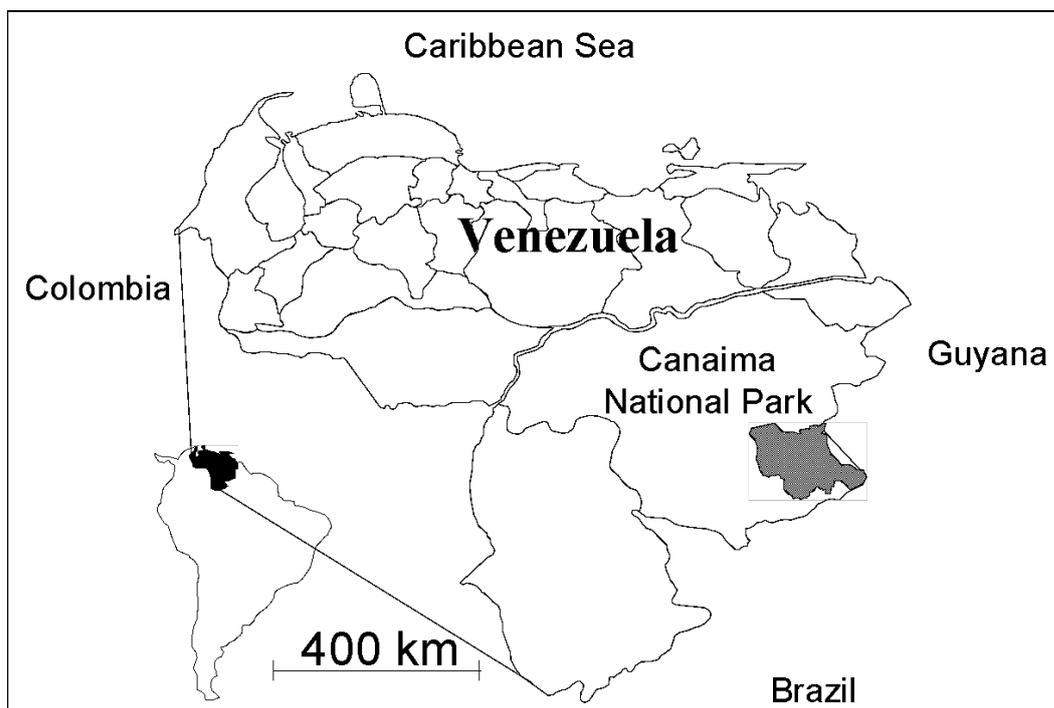
parte, por las mismas personas que estaban en contra del proyecto del tendido eléctrico en 1997.

En este artículo examinamos los juegos de poder en estos veinte años de lucha de contra el extractivismo al Sur del Orinoco para entender cómo y porqué el conflicto del tendido eléctrico ha tenido este desenlace y en particular porqué la agenda extractivista ha terminado imponiéndose en esta región del país.

Las antecelas de la resistencia extractivista: la lucha contra el tendido eléctrico

El Parque Nacional Canaima (PNC) está ubicado en el suroeste de Venezuela, cerca de la frontera con Brasil y Guyana (Véase la Figura 1). Protege la porción noroeste del Escudo de Guyana, una formación geológica antigua compartida con Brasil, Guyana y Colombia. El parque fue creado en 1962 con un área inicial de 10,000km² que fue extendida a 30,000km² en 1975 para proteger su cuenca. La represa del Guri, la cual genera el 70% de la electricidad en Venezuela, se localiza a 300 km río debajo de la frontera noroeste del PNC. Los componentes más conocidos del paisaje del PNC son los “tepuyes”, montañas ancestrales en forma de meseta, los cuales reciben su nombre de la palabra Pemon *tüpü*. La vegetación del PNC está dividida entre un mosaico de bosque-sabana en el sector este conocido como la Gran Sabana, y un bosque siempre verde en la zona oeste. En reconocimiento de sus extraordinarios paisajes y valores biológicos y geológicos, el parque fue registrado en la lista de UNESCO como Patrimonio Natural de la Humanidad en 1994.

Una gran variedad de intereses entra en tensión en el PNC, en buena parte debido a que el área protegida fue establecida sin consulta en un territorio ancestral y tradicionalmente ocupado por el pueblo indígena Pemon, principales ocupantes de esta extensa área. Con una población estimada de 25,000 personas, la mayoría de los Pemon viven en asentamientos de entre 100 y 1000 habitantes, aunque algunos aún mantienen el sistema tradicional de asentamientos familiares nucleares esparcidos. Su estilo de vida está mayormente basado en actividades tradicionales, a saber: agricultura, pesca, cacería y recolección, aunque también tienen creciente trabajo en turismo y actividades relacionadas (artesanías), así como en puestos de la administración pública (docencia, enfermería, policía comunitaria y empleados municipales) y recientemente, minería (Rodríguez 2014).

Figura 1: Localización del Parque Nacional Canaima

Fuente. Elaboración propia.

A pesar de los fuertes lazos culturales que los Pemon tienen con su tierra, su relación con el PNC no ha sido feliz. El mismo nombre del Parque simboliza una larga historia de antagonismo entre los Pemon y los administradores ambientales del área. “Canaima” en Pemon significa “espíritu del mal” y “se refiere a [una persona que realiza] hechicería, usando métodos que llamamos brujería” (Butt-Colson 2009)³. La falta de sensibilidad en la designación del nombre del Parque es una de las muchas formas en las que los Pemon han sido convertidos en extraños en su propia tierra. Esto debido a un estilo de administración ambiental y planeación de desarrollo que sistemáticamente ha excluido sus valores culturales, conocimiento y nociones de autoridad y propiedad del territorio.

Aunque el Parque Nacional Canaima es el principal foco del siguiente análisis, la escala regional y nacional del conflicto del tendido eléctrico requiere hacer referencia a actores y procesos que sobrepasan las fronteras del parque.

i) Actores principales del conflicto del tendido eléctrico

³ El nombre del parque fue inspirado en la novela “Canaima” del autor venezolano Rómulo Gallegos. La novela fue escrita en 1935 y se desenvuelve en las tierras ancestrales de los Pemon (al norte del PNC) y representa una gran queja contra el liderazgo abusivo, la dominación y control del hombre sobre la naturaleza, lo cual era característico de ese tiempo.

Más de 30 diferentes actores participaron en el conflicto del tendido eléctrico durante sus cinco años de duración. Esta serie de actores se puede dividir en cuatro amplias categorías (ver Tabla 1):

Actores a favor del proyecto: Este grupo consiste principalmente en agencias gubernamentales que lideraron la promoción y defensa del proyecto. Asimismo, un número de organizaciones Pemon también entran en dicho grupo, particularmente aquellos con un claro interés en actividades mineras. Los líderes de estas organizaciones y la mayoría de los miembros viven al sur del Parque Nacional, conocido como el Sector 6 en la división política territorial Pemon.

Actores en contra del proyecto: Estos incluyen las facciones Pemon, las organizaciones de derechos indígenas y las organizaciones ambientales que activamente se opusieron al proyecto. Los Pemon del PNC, quienes forman parte del Sector 5, fueron parte de este grupo, así como todos aquellos de los Sectores 2 y 4, localizado al norte del parque.

Actores mediadores: Estos son principalmente agencias del gobierno que tomaron un rol de arbitraje y de tratar de encontrar y negociar una solución al conflicto.

Actores silenciosos: Este grupo inusual consiste en agencias del gobierno cuyo involucramiento en el conflicto se enfatizó por su falta de participación, aun cuando su mandato por ley requería de mayor involucramiento activo.

Tabla 1. Los actores del tendido eléctrico

A favor del proyecto	En contra del proyecto	Actores mediadores	Actores silenciosos
La Corporación Venezolana de Guayana (CVG); EDELCA; La Secretaría de Fronteras; El gobierno del Estdo Bolívar; el consejo local de la Gran Sabana; La Presidencia de Venezuela, la UCI, OCIGRANSA y Grefeciamin.	Pemón de los Sectores 2, 4 y 5. FIB; CONIVE; COICA; KLIMA BÜENDISS, Supervivencia Internacional, la Vigilancia del Amazonas. Amigransa, AVVA Gran Sabana; UNES.	Fiscal General de la República; la Suprema Corte; el Ministerio del Interior; el Ministerio del Ambiente.	INPARQUES El Instituto Agrario Nacional (IAN) El Departamento de Asuntos Indígenas (DAI) de la Secretaría de Educación.

Fuente: elaboración propia.

La composición de cada una de estas categorías no fue estática durante el conflicto. Por ejemplo, los Pemon, quienes al principio del conflicto aparecieron unificados en contra del proyecto, eventualmente se fracturaron en varios grupos opositores y partidarios del

tendido eléctrico. El Estado no fue un actor monolítico tampoco, con momentos claros de confrontación entre las diferentes agencias gubernamentales.

La primera mitad del conflicto ocurrió durante los últimos dos años del segundo mandato del Presidente Rafael Caldera (1993-1998), mientras que la segunda mitad del conflicto comenzó con el arribo del presidente Hugo Chávez a la presidencia de la República en 1998. Estos dos gobiernos abordaron el conflicto del tendido eléctrico de manera diferente. Resaltamos de manera trascendental el hecho de que el proyecto político del presidente Chávez inició una propuesta de reforma del modelo de Estado-Nación que abrió espacio al reconocimiento de derechos diferenciados para los pueblos indígenas.

Después de un año en el poder, en el gobierno de Chávez se aprobó una nueva constitución nacional, que generó cambios importantes en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas. En contraste con constituciones previas, la constitución de la “Quinta República” incorpora un capítulo sobre los derechos indígenas incluyendo el más controversial de ellos, el derecho a sus tierras. Dichos cambios legales estructurales ofrecieron oportunidades importantes para lograr un avance hacia la justicia social y ambiental que demandaban los Pemón en la lucha contra el tendido eléctrico. Sin embargo, como veremos, dichas oportunidades en gran medida se perdieron a largo plazo.

En el período posterior al conflicto del tendido eléctrico (2001 al presente), una gran variedad de actores ligados a las nuevas y cambiantes estructuras, programas y políticas internacionales aparecieron en la escena.

Principales eventos desencadenes de conflicto

En enero 29 del año 1997, en una reunión a puerta cerrada, los gobiernos de Venezuela y Brasil firmaron un Memorando de Intención para conectar la presa Macagua II Hidroeléctrica (localizada en las afueras de la ciudad de Puerto Ordaz, Venezuela), con la ciudad brasileña de Boa Vista mediante una línea de tendido eléctrico.

El objetivo era el de proveer soporte al desarrollo industrial del norte de Brasil. Tres meses más tarde, el 11 de abril del año 1997, las compañías eléctricas EDELCA y ELECTRONORTE firmaron un contrato para hacer posible el proyecto. Esto involucraba construir un tendido eléctrico de 680 kilómetros (km) en Venezuela y los 200 km restantes en Brasil. Venezuela promovió el tendido eléctrico como símbolo de integración económica

regional (Toro Hardy, 1997). Sin embargo, la promesa de un futuro próspero entre Venezuela y Brasil no fue celebrada localmente.

Mucha del área afectada por el tendido eléctrico en Venezuela consistía en tierras que habían sido ancestral y tradicionalmente ocupadas por el pueblo indígena Pemón, las cuales coincidían con tres áreas protegidas: la Reserva Forestal de Imataca, el Parque Nacional Canaima y la Zona Protegida del estado Bolívar. Para muchos Pemón que vivían en estas áreas el tendido eléctrico representaban la más reciente de una larga historia de amenazas a la propiedad de su territorio, sus formas de vida y de gobernanza local. Así que, poco después de que el Memorando de Intención fue publicado, el conflicto se desató.

Los siguientes factores jugaron un papel importante en la manera en que el conflicto emergió y se desarrolló:

Anteriores expansiones gubernamentales de minería en el Sur de Bolívar en respuesta a la baja de precio del petróleo.

La planeación secreta e ilegal del tendido eléctrico.

La emergencia de un movimiento indígena de resistencia en Venezuela.

La manera en que históricamente se venían abordando los “asuntos indígenas” en Venezuela.

Hasta finales de los años 80, el sur del estado Bolívar había permanecido libre de desarrollo a gran escala y de actividades extractivas, entre otras cosas por los precios estables del petróleo y al alto porcentaje (76%) de tierra asignada a áreas protegidas (MARNR 2000:137)⁴. Sin embargo, el desplome de los precios del petróleo a mediados de los 80 con su consiguiente crisis macroeconómica, llevó al gobierno venezolano a buscar diversificar la economía. Esto incluyó abrir el sur del Orinoco y del estado Bolívar a actividades extractivas. A finales de los años 80, el sur del estado Bolívar experimentó un auge en la minería de oro y diamantes, particularmente en operaciones a pequeña escala. Para 1991, los impuestos para la inversión extranjera fueron sustancialmente reducidos, y para 1994, el gobierno había otorgado 367 concesiones y contratos a empresas mineras nacionales e internacionales (Colchester & Watson 1995).

Además de exportar electricidad a Brasil, los promotores del tendido eléctrico buscaban fomentar la expansión de actividades extractivas en el Sur de Venezuela,

⁴ Esto incluye 22 por ciento en forma de parques nacionales y monumentos naturales, 24 por ciento de reservas forestales y 30 por ciento de zonas de protección.

particularmente la minería de oro y diamantes (Véase Figura 2 para trayectoria y objetivos del tendido eléctrico).

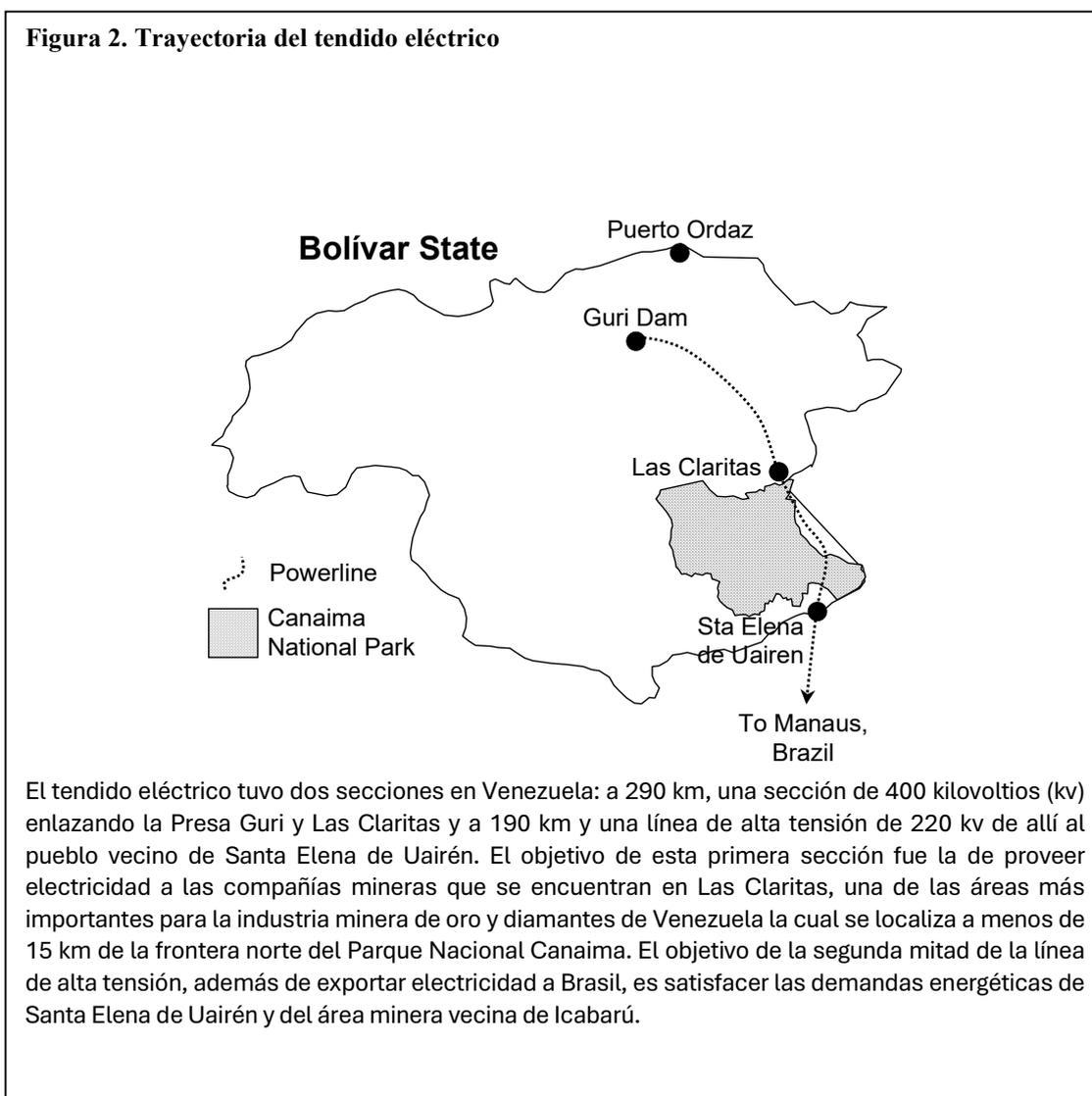
El tendido eléctrico formaba parte de un plan de desarrollo de larga data que se remonta a los años 70, conocido como la “Conquista del Sur” (CODESUR). Aunque la idea original del Proyecto CODESUR fue abandonada por falta de apoyo político, en 1994 con la crisis económica en curso, fue revivido como el “Proyecto para el Desarrollo Sostenible del Sur” (PRODESSUR). Aunque PRODESSUR intentó incorporar principios de desarrollo sostenible, el proyecto era casi idéntico a CODESUR (Perera 1995). En lugar de mostrar preocupación por la disponibilidad a largo plazo de los recursos naturales y la integridad del medio ambiente, PRODESSUR asumía que el potencial económico del sur de Bolívar no se había desarrollado y que la gran área que permanecía en un estado "prístino" es una señal de abandono y subdesarrollo.

Según el Ministro de Fronteras⁵ de aquel entonces:

El presidente Caldera tenía razón cuando dijo que tenemos un crecimiento asimétrico en Venezuela. La mayor parte del desarrollo se concentra en el norte mientras que una inmensa parte del territorio nacional ha caído en el olvido... Hay tanta riqueza en esos suelos [del sur de Bolívar] que si sembraste uñas podrías cultivar uñas. Hay oro, diamantes, bauxita, hay potencialidades forestales y piscícolas, la navegación en los ríos... todo eso está totalmente abandonado.

⁵ (Pompeyo Márquez. Extracto de una entrevista televisiva en Primer Plano, Radio Caracas Televisión, 31 de enero de 1999).

Fuente: Elaboración propia.



Fue así como a principios de los años 90, la Secretaría de Energía y Minería acordó proveer a Placer Dome (una de las mayores corporaciones multinacionales de minería de oro) electricidad de alto voltaje como parte de una concesión minera en Las Claritas (INFORECO 1997 en: Audubon 1998). Un mes antes de que el proyecto del tendido eléctrico fuera firmado, el presidente Caldera emitió un decreto presidencial ilegal (Decreto de 1850) que convertía el 38% (1.4 millones de hectáreas) de la Reserva Forestal de Imataca, de administración forestal en zona para la extracción minera. El tendido eléctrico proveería energía para expandir la industria minera en esta área.

No obstante, el crecimiento descontrolado en la minería ya había creado un contexto desfavorable para el proyecto del tendido eléctrico. Primero, la expansión de la minería en

pequeña escala había causado degradación ambiental grave en algunas áreas (Barreto & Perez 1991). Segundo, la mayoría de la actividad minera era ilegal. A muchas de las concesiones otorgadas les faltaban los permisos requeridos del Ministerio del Ambiente, y algunas fueron incluso otorgadas de manera ilícita en el Parque Nacional Canaima y sus alrededores (Miranda et al. 1998). También, el auge minero atrajo a muchos mineros inmigrantes que trabajaban sin los permisos necesarios. Tercero, como la mayoría de la minería ocurría en los territorios indígenas no demarcados, mineros invasores comenzaron a desplazarse hacia la zona en gran escala (Colchester & Watson 1995). Mientras el Estado veía el tendido eléctrico como esencial para fortalecer el futuro económico y político de la nación, muchos de los Pemon lo entendían como el pilar de un proceso de despojo neocolonial de sus tierras ancestrales.

Dicha situación se agravó por el segundo factor que condujo al conflicto: la manera ilegal y autocrática en que la EDELCA planeó y construyó el tendido eléctrico. El proyecto fue planificado e implementado sin una consulta local y sin la aprobación del congreso nacional (República Bolivariana de Venezuela 2001). Asimismo, el presidente Caldera presionó a al Instituto Nacional de Parques (INPARQUES) y al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR) a hacer oídos sordos a las restricciones legales. Como resultado, el marco legal del Parque Nacional (República de Venezuela, 1991) y el sitio de Patrimonio Mundial Natural de la Humanidad (Convención Concerniente a la Protección del Patrimonio Mundial y Cultural - La Convención del Patrimonio Mundial 1972) fueron ignorados. Ello contribuyó a que los Pemon desconfiaran del sistema legal, particularmente en la protección del bienestar de los pueblos indígenas.

A la desilusión de los Pemon con el sistema legal, tenemos que agregar el tercer factor que sentó el escenario para este conflicto: el movimiento indígena emergente. A comienzos de los 90, algunos líderes Pemon de la Federación de Indígenas del Estado Bolívar (FIB) y el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE), se unieron a una red latinoamericana de organizaciones indígenas la cual abiertamente cuestionaba la relación entre el Estado y los pueblos indígenas y exigía mayor autonomía en sus territorios. A partir de 1993, algunos líderes indígenas venezolanos comenzaron a demandar públicamente derechos ciudadanos diferenciados en la sociedad venezolana (Bello, 1999).

Por lo tanto, inmediatamente después de que EDELCA divulgara los planes para construir el tendido eléctrico, los Pemon comenzaron a demandar el reconocimiento de

derechos que les aseguraran su sobrevivencia material y cultural. Ello incluía derechos de territorio, el derecho de definir y controlar sus propios procesos de desarrollo, el derecho de mantener sus instituciones consuetudinarias de toma de decisiones, y el derecho de participar en la planeación del desarrollo regional y nacional, entre otros. Aun así, el gobierno de Caldera se mostró renuente a reconocer los reclamos de los Pemon. Ello se relaciona con el cuarto factor importante que conlleva al conflicto: la manera en que históricamente se venían abordando los “asuntos indígenas” en Venezuela.

Junto a muchos otros Estado-Nación latinoamericanos, hasta 1999, el modelo político venezolano se basaba la idea liberal de Estado-Nación que plantea la igualdad de derechos entre los ciudadanos. Esto tiene consecuencias directas con la manera en que los asuntos indígenas han sido tratados en el último siglo.

Desde el comienzo de la República, las políticas nacionales indígenas habían tenido un objetivo: asimilar a los pueblos indígenas y “hacerlos” ciudadanos venezolanos. Con la excepción de las Constituciones Nacionales de 1811 y de 1999, las restantes 24 constituciones de Venezuela hacían poca mención de los pueblos indígenas y sus derechos.

Durante la era Republicana, los asuntos indígenas han estado regulados por una serie de decretos, resoluciones y regulaciones, todos destinados a “proteger”, “civilizar”, “reducir” o “asimilar” a los pueblos indígenas (Bello 1999:42). Aunque desde los años 70 algunas políticas han reflejado mayor sensibilidad al “pluralismo cultural” (Arvelo de Jiménez et al. 1977) ⁶, el objetivo principal de asimilación ha sido el de reemplazar las culturas indias con un solo ideal 'campesino'.

Durante la mayor parte de la democracia en Venezuela, la ley ha tratado a los pueblos indígenas como un tipo especial de campesino. Esto está claramente ilustrado en el Artículo 77 de la Constitución de 1961 (válida hasta 1999), en la cual se equiparán las obligaciones del Estado hacia los pueblos indígenas a aquellas que tenía más ampliamente hacia la población mestiza campesina de origen español-indígena.

Al sugerir que los pueblos indígenas son meramente una categoría de campesinos, el sistema legal pasa por alto grandes diferencias en el uso y propiedad de la tierra, los sistemas educativos, la organización económica y social y la cosmogonía. Tratar a los pueblos

⁶ Una de esas políticas fue el establecimiento de un Programa de Educación Bilingüe e Intercultural en 1979, el cual buscaba adaptar el sistema educativo a la realidad cultural de los pueblos indígenas. Sin embargo, debido a la falta de fondos y continuidad, el programa fue suspendido gradualmente (Arvelo Jiménez 1993; Colchester and Watson 1995).

indígenas como campesinos es parte de un objetivo más amplio de asimilación, reemplazando las principales características culturales de los pueblos indígenas con aquellos convencionalmente aceptados por la sociedad dominante.

De esta manera, el conflicto del tendido eléctrico se convirtió en una contienda entre dos modelos confrontados de Estado-nación: uno, motivado por una visión modernista de desarrollo buscando crear una sociedad unitaria y homogénea, y otro, demandando derechos de ciudadanía diferenciados (pluralismo). Dentro de esta contienda entre diferentes modelos de la sociedad y Estado-Nación, emergieron tres áreas con tensión particular: las visiones del desarrollo, los derechos de la tierra y los modelos de toma de decisiones.

De manera sistemática a lo largo del conflicto del tendido eléctrico, mientras los Pemon luchaban contra el proyecto forzando un diálogo sobre identidad cultural y derechos, el Estado buscó perpetuar los valores de una Nación-estado unificado y homogéneo. Este choque entre los diferentes modelos de un Estado-nación persistió aún durante las pocas oportunidades de negociación que surgieron.

Ya que el conflicto se recreó en los diálogos iniciados con intención de resolverlo, las negociaciones fueron sistemáticamente ineficaces, y el conflicto continuó en ciclos de escalada hasta el final. Aunque los Pemon fueron exitosos en forzar un cambio en la Constitución Nacional de 1999 para incluir un capítulo de derechos indígenas como resultado del conflicto, las negociaciones finales del tendido eléctrico terminaron dividiendo a los Pemon. Una parte importante de aquellos que habían estado opuestos al proyecto desde el inicio, no estuvieron nunca de acuerdo con los términos de la negociación final.

Adicionalmente, aunque uno de los puntos de negociación fue que la demarcación territorial de los Pemon y el proceso de titulación empezaría una semana después del acuerdo, esto aún no ha ocurrido. A pesar de que el conflicto del tendido eléctrico finaliza con la firma del acuerdo, no podemos decir que el conflicto se haya sido resuelto ni que las relaciones entre los Pemon y el Estado se hayan transformado favorablemente como resultado del conflicto.

Por el contrario, el gobierno de la revolución bolivariana utilizó el potencial transformador del conflicto del tendido eléctrico y el llamado proyecto socialista para desmovilizar el movimiento indígena venezolano y, en particular a los Pemon, y así avanzar una agenda extractivista de larga data para la región conocida como la Conquista del Sur. La consolidación de dicha agenda finalmente dejó a algunos Pemon sin otra opción más que la

de convertirse en mineros, abriendo así paso a una nueva fase de relacionamiento con el Estado Venezolano que se ha venido dando de un contexto de expansión de la frontera extractivista.

La expansión de la frontera extractivista y las nuevas resistencias al sur del Orinoco

En países con una enorme dependencia en actividades extractivas como es el caso de Venezuela, cuya historia de acumulación de renta basada en la sobreutilización de combustible fósil es de más de cien años, los derechos indígenas y ambientales generalmente cabalgan sobre esta base material, la cual los limita y determina simultáneamente. En consecuencia, planteamos que el modelo de acumulación extractivista condiciona en sí mismo la materialización de los derechos fundamentales reconocidos en el contrato social venezolano. Los derechos indígenas no han sido una excepción a esta regla.

Vemos así, como las políticas públicas bajo el nuevo modelo de Estado-Nación reprodujeron la misma intención homogeneizadora y modernizadora hacia los pueblos indígenas que la de los gobiernos pasados. Sin embargo, es importante constatar que la cooptación como estrategia de dominación fue el resultado de una falsa ilusión por parte de los Pemon de lo que se pretendía con el nuevo marco legal pluricultural como objetivo inicial al momento de su definición y concepción, siendo el resultado de una deriva condicionante del mismo como consecuencia del cambio en las condiciones políticas del país a la par de la profundización y mayor dependencia del modelo de acumulación extractivista, que requiere de los recursos naturales ubicados en los territorios ancestrales y tradicionales de los pueblos indígenas para el logro de sus fines.

Es así como en los veintitrés años que siguieron al conflicto del tendido eléctrico se dieron dos fases distintivas en la relación entre los Pemon y el Estado: a) reajuste, y b) resurgimiento de la resistencia. Como veremos más abajo, en la primera fase, a pesar de una fuerte desilusión con el resultado del conflicto del tendido eléctrico, se generó un nuevo aire de cooperación en las relaciones, debido a que los Pemon esperaban que el nuevo modelo de Estado-Nación pudiera, en un momento dado, comenzar a producir efectivamente cambios en las relaciones Estado-Indígenas abriendo nuevas oportunidades de participar en la formulación de políticas públicas y de beneficiarse de ellas.

De manera contraria, en la segunda fase, las tensiones se remontaron nuevamente cuando el Presidente Chávez anunció nuevas políticas de minería nacional y regional para el

país, las cuales incluían la nacionalización de la minería de oro, y abrir en un 12% el área central del territorio nacional a la minería a gran escala a través del proyecto del Arco Minero del Orinoco (AMO). Lo anterior, sumado a la falta de respuesta sistemática al problema de los derechos territoriales, hizo que la amenaza de invasión y despojo territorial se hiciera inminente y forzó a algunos los Pemon a tomar una ruta diferente para asegurar el control de sus territorios: incorporarse a la minería.

Las reformas políticas, legales e institucionales que comenzaron a ocurrir con el nuevo Estado-Nación⁷ fueron inefectivas en hacer avanzar la agenda de los derechos indígenas. Lo que continuó dominando en las interacciones Estado-Indígenas fueron los imaginarios modernizadores en las intenciones de los actores principales del gobierno, los cuales empujaron a una parte de los Pemon a una visión particular de desarrollo que terminaron desmovilizando el movimiento de los derechos indígenas. Esto fue instrumental en el avance final del gobierno en la Conquista del Sur.

Fase 1. Reajuste en las relaciones indígenas-Estado (2001-2016)

El conflicto del tendido eléctrico tuvo un gran costo para los Pemon del Parque Nacional Canaima. Terminó fragmentando la estructura organizacional y de liderazgo de los Pemon aplastando severamente la moral de aquellos que se opusieron consistentemente al proyecto. Un líder Pemon quien se convirtió eventualmente en el primer alcalde Pemon de la Gran Sabana, se refiere a este episodio en sus vidas como “el trauma del tendido eléctrico”. Al mismo tiempo, el nuevo marco legal creó un nuevo escenario para avanzar en la agenda de los derechos indígenas. Es así como los Pemon continuaron trabajando con el Estado, aunque estaban fragmentados y desmoralizados.

Poco después de la inauguración del tendido eléctrico, y en conformidad con el nuevo proyecto político “pluricultural”, el gobierno comenzó a sancionar una serie de leyes que proveía un marco legal más específico para la protección de los derechos indígenas políticos y culturales. Ello incluía la Ley 2001 para la Demarcación y Garantía de los Hábitats y Tierras de los Pueblos Indígenas, la cual fue seguida en 2005 por la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI 2005). Adicionalmente, a nivel internacional, Venezuela

⁷ Sobre el carácter del Estado venezolano en esta etapa había una ilusión de emergencia de un Estado “Pluricultural” porque así estaba definido en el Preámbulo de la Constitución del año 2000. No obstante, la verdad es que el Estado seguía siendo el mismo de cuando el territorio nacional fuera declarado como una Capitanía de la corona española, a finales del siglo XVIII.

ratificó en 2001 la Convención 169 de la OIT acerca de los Pueblos Indígenas y Tribales⁸, y en 2007 la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas.

De los anteriores marcos legales, la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI) del año 2005 es la que provee los procedimientos más específicos para la demarcación de la tierra, haciendo que la participación de los pueblos indígenas en el desarrollo de sus expedientes de caso sea uno de los requisitos. Este nuevo espacio para la inclusión social de los derechos indígenas en el marco legal hizo que Venezuela se convirtiera en poco tiempo, al menos en el papel, en una de las naciones más avanzadas de Latinoamérica en términos de derechos indígenas (Mansutti 2006).

Haciendo uso de este marco legal emergente, en 2002, y en colaboración con una serie de ONGs y universidades, los Pemon iniciaron una serie de procesos de autodemarcación territorial en diferentes sectores del Parque Nacional Canaima, en preparación para el proceso de titulación y demarcación oficial de la tierra, el cual comenzaría en el año 2005. Así mismo, los Pemon dieron pasos importantes para tratar de posicionar una narrativa alternativa de desarrollo en el espacio de la política pública, basada en la experiencia de la comunidad de Kumarakapay en 1999, la primera en desarrollar un Plan de Vida para su comunidad (Roroimökok Damük, 2010).

En 2001, con una colaboración que involucraba al Ministerio de Educación y Deportes, la Federación de Indígenas del Estado de Bolívar (FIEB), Econatura, The Nature Conservancy y la Universidad de Los Andes, desarrollaron un proyecto para evaluar las políticas públicas de los Pemon en el parque. Esto generó una serie de diálogos intracomunitarios acerca de la visión sociocultural de los Pemon para informar una definición de políticas públicas ‘por y para los Pemon’. Ello proporcionó a los Pemon una oportunidad para reflexionar acerca de la necesidad de tener un rol más activo en sus relaciones con el gobierno, de orientar la formulación de políticas públicas y la construcción de un Plan de Vida Pemon.

Después de ello, la agenda del Plan de Vida fue incorporada al discurso político de la mayoría de los líderes Pemon, pasando a formar parte importante de las agendas de bienestar de algunos pueblos Pemon (Pizarro 2006). El Plan de Vida Pemon fue visto como un espacio crítico de autoanálisis de su situación actual, sus cambios, pero también de sus valores

⁸ Este es el único de los cinco puntos del acuerdo del tendido eléctrico del 2000 que el gobierno ha honrado hasta ahora.

culturales para ayudarles a reflexionar sobre quiénes son, y qué quieren ser en el futuro como pueblo.

A través del desarrollo de una visión clara de su identidad, necesidades y deseos, el Plan de Vida buscaba permitirles negociar de manera más estratégica con el Estado y otras instituciones externas la visión de desarrollo para la zona: "...nuestro propio Plan de Vida no sólo nos fortalecerá como pueblo, también nos facilitará las interacciones necesarias con las instituciones con las que los Pemon interactúan, ayudando a dichas instituciones a estructurar sus iniciativas y actividades con las comunidades" (Juvencio Gómez, citado en Banco Mundial 2006).

La idea de desarrollar un Plan de Vida general para los Pemón en el PNC fue en corto tiempo adoptada por INPARQUES, como parte de un nuevo enfoque de administrar el parque nacional. En respuesta a la necesidad de una estrategia colaborativa para administrar el PNC (el cual había sido uno de los compromisos del acuerdo del tendido eléctrico), un proyecto de 6 millones de dólares fue formulado en 2006 para financiación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial del Banco Mundial con el propósito de desarrollar mejores relaciones de trabajo entre el Instituto de Parques Nacionales y los Pemon ('Proyecto Canaima' en 2004-2006).

En ese tiempo, una de las condiciones de los Pemon para formar parte de una administración participativa del PNC, era que el proyecto fuera implementado en coordinación con el Plan de Vida de las comunidades. Una serie de talleres definió una versión preliminar del Plan de Vida Pemon, enfatizando los siguientes componentes: 1. Territorio y Hábitat Indígena, 2. Educación y Cultura, 3. Construcción de Organización, 4. Cultura y Salud, 5. Infraestructura Social, y 6. Alternativas Económicas y de Producción (Pizarro 2006).

Sin embargo, aunque el Banco Mundial aprobó este proyecto, el mismo nunca fue implementado debido a los cambios en las prioridades políticas del gobierno venezolano y a la decisión de cortar lazos de cooperación con el Banco Mundial. Después de esto, la idea del Plan de Vida fue abortada de la formulación de políticas públicas y no fue incorporada por el gobierno en ninguno de sus próximos planes.

Además, en los siguientes años, la administración del parque se comenzó a ver severamente limitada por financiación decreciente, personal insuficiente, falta de coordinación interinstitucional y de voluntad por parte del gobierno nacional para apoyar el

sistema nacional de áreas protegidas (Novo y Díaz 2007; Bevilacqua et al. 2009). Las políticas ambientales fueron eclipsadas por políticas sociales orientadas al desarrollo duro, el cual ponía en riesgo el Plan de Vida Pemon, ya que, en lugar de reducir la relación de dependencia histórica con el gobierno, la reafirmaba.

En una nota similar, el proceso de demarcación y titulación territorial resultó lento, complicado e incluso inoperante para la mayoría de los pueblos indígenas (Mansutti, 2006), incluyendo a los Pemon. Esto fue el resultado de una combinación de factores: a) falta de voluntad del gobierno, b) procesos de desarticulación de los pueblos indígenas, y c) más importante, una visión geopolítica sesgada que prevalecía en algunos sectores del gobierno, como la militar, en donde se continuaba creyendo en la idea de “nación” como un espacio unificador en riesgo de fragmentarse si se otorgaban derechos territoriales (Caballero 2016).

El Presidente Chávez⁹, siendo militar, no se escapó de esta perspectiva, como se ve en el siguiente extracto de un discurso público que dio en 2005 cuando otorgó los primeros títulos de tierra a los pueblos indígenas:

Es mi obligación preservar la unidad territorial de Venezuela, no podemos romper a Venezuela en pedazos...no me pidan darle títulos de propiedad sobre extensión infinita del territorio, cerca de la mitad de Bolívar por ejemplo.

Estas palabras fueron en respuesta directa al reclamo territorial de los Pemon, el cual no fue incluido en su primera ronda de titulaciones por la “larga extensión de los territorios demandados”. En 2012, hubo otra ronda de titulación de la tierra. Los Pemon del Sector 5 introdujeron una solicitud de propiedad territorial que se sobrepone al Sector Este del Parque Nacional Canaima (1.5 millones de hectáreas), y todavía esperan respuesta¹⁰.

A la fecha, el Estado venezolano ha concedido 93 títulos colectivos de tierra, beneficiando a un total de 70.000 personas indígenas de diferentes pueblos. Ello representa sólo al 9,5% de todas las personas indígenas venezolanas (Caballero 2016) y 3,22% del

⁹Discurso Nacional del Presidente Chávez el 08/09/05.

¹⁰ Hay un íterin que va del año 2004 al 2008 aproximadamente, en el que el pueblo Pemon del Sur del Orinoco logró avanzar en su autodemarcación, la cual aún sin titulación salvo la del Sector VII de Icabarú, hasta hoy en día sigue teniendo vigencia. Entre el año 2009 y 2016, al igual que la mayoría del resto de los pueblos indígenas del país, los Pemon estuvieron enfrascados en la diatriba polarizante que caracterizaría el momento político de ese entonces, en el que la partidización y cooptación prácticamente paralizaría la lucha indígena nacional. Los procesos de autodemarcación en Venezuela avanzaron entre los años 2004 y 2008, aprovechándose el ímpetu dado a nivel internacional por la ratificación del Convenio 169 de la OIT (2001), y de la Declaración las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), junto a la aprobación de la LOPCI (2005) a nivel doméstico.

territorio nacional (República Bolivariana de Venezuela, 2014). La mayoría de los títulos de tierra habían sido de extensión relativamente pequeña (entre 300 y 10.000 hectáreas), cubriendo solo áreas de tierra comunal.

De manera más significativa, todos los títulos han sido otorgados a “comunidades indígenas, y no a “pueblos o naciones indígenas”, como había sido el reclamo persistente de los Pemon y de otros pueblos indígenas del Sur de Venezuela (Caballero 2016), a objeto de evitar su propia fragmentación territorial.

Vemos que, a pesar del nuevo marco legal de derechos indígenas, la interpretación institucional de la ley continúa siendo la noción de campesino en el uso y tenencia de la tierra, reproduciendo los mismos principios de asimilación de un Estado-nación monocultural y unitario como en tiempos de la IV República. Como veremos en el resto del presente estudio de caso, del 2006 en adelante, las intenciones de asimilación de las políticas del Estado y la indiferencia a la diferencia cultural comenzó a dominar una vez más los proyectos del gobierno para el área.

Un ejemplo fue el proyecto para construir un gasoducto transcontinental de 7,6 millones de euros, extendiéndose del norte de Venezuela hasta Argentina, siguiendo la misma trayectoria del tendido eléctrico en el Parque Nacional Canaima (Hernández 2006). En el 2006 el gobierno anunció en la prensa nacional e internacional la intención de construir una tubería de gas, una vez más sin consultar previamente con los Pemon. Poco después, Italo Pizarro, el presidente de la FIEB, expresó su desasosiego:

Las comunidades deben ser informadas y consultadas acerca del Proyecto. Si vemos el marco legal, el gobierno debe de informar a las comunidades acerca de las ventajas y desventajas del proyecto, ya que se establece en la Constitución, en la Ley para la Demarcación y Garantía de los Hábitats y las Tierras de los Pueblos Indígenas y la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. La principal preocupación que tenemos es que el 95% de los puntos en el acuerdo del tendido eléctrico no se han cumplido, empezando con la demarcación y propiedad de la tierra. Vemos con gran angustia que, en lugar de cumplir sus promesas, el gobierno nacional está creando nuevos proyectos sin respetar la ley (Rincón 2006).

La respuesta del gobierno a este reclamo fue “este es un proyecto con vocación social que beneficiará a todas las comunidades, tanto a la indígena como a la urbana, localizadas en la ruta del gasoducto” (Hernández 2006). Sin embargo, después de un año de conversaciones acerca de los beneficios del gasoducto para la integración regional, el proyecto fue abandonado ya que no fue valorado como económicamente viable.

Poco tiempo después, en 2007, el gobierno anunció otro proyecto para el área: la construcción de una Sub-Estación Satelital de comunicaciones en Luepa, en la frontera noreste del Parque Nacional Canaima, con el financiamiento y la asistencia técnica del gobierno chino. Al igual que con los proyectos del gasoducto y el tendido eléctrico, el gobierno tomó la decisión de llevar a cabo el proyecto sin respetar procedimientos de consentimiento previo e informado.

Aunque en junio y julio de 2007 se realizaron dos reuniones formales entre el gobierno y representantes Pemon de los sectores 4, 5, 6 y 7, la intención general de estas eran informar a los líderes acerca de los beneficios potenciales para los Pemon y asegurar su “participación” en el proyecto. La manera en la que el gobierno “compró el apoyo”, fue a través el desarrollo de una serie de nuevas políticas sociales las cuales hablaban más de una asimilación renovada y las intenciones modernizadoras del Estado, que de hacer eco al carácter “pluricultural” del nuevo marco legal.

Los nuevos y algunos antiguos actores del gobierno, participaron en estas reuniones: el Ministerio de los Pueblos Indígenas, un representante del Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Educación Superior, el Centro Espacial Venezolano (CEV), y la CVG. Vinieron equipados con un paquete de beneficios que ofrecieron a los Pemon a cambio de “participar” en el proyecto:

El CEV, representado por el Proyecto de Satélite Venezolano (VENASAT), similar estrategias utilizadas en 1998 para avanzar con la construcción del tendido eléctrico, ofreció llevar a cabo una evaluación de necesidades para ayudar a identificar áreas prioritarias para “fortalecer” a las comunidades y desarrollar proyectos de desarrollo sustentable.

El Ministerio de Ciencia y Tecnología ofreció apoyar a los Pemon a través de la nueva Red de Innovaciones Productivas, destinada a incentivar nuevas iniciativas en el sector de alimentación, vivienda, plásticos, productos no metálicos, maquinaria y salud. También se ofreció a los Pemon el acceso a las nuevas tecnologías de la información, para desarrollar nuevos proyectos como "la telemedicina, la teleeducación y la formación de una nueva red de comunicaciones entre todos los pueblos indígenas del país, todo ello impensable sin el satélite" (Marlic Guilarte citada en MCT 2007), y poner en práctica un Plan de Alfabetización Tecnológica mediante la creación de Centros Comunitarios de Internet.

El Ministerio de Educación Superior ofreció apoyo a través de la Misión Sucre, (una de las muchas Misiones Bolivarianas) y una serie de programas de lucha contra la pobreza y el

bienestar social, implementadas por el gobierno bolivariano para proporcionar educación superior gratuita y continua (nivel universitario y de posgrado) a los adultos venezolanos.

De manera sorprendente, la ministra de Pueblos Indígenas de ese entonces, Nilcia Maldonado, presentó los programas como una expresión de los esfuerzos de integración del gobierno en el desarrollo de nuevas políticas públicas para los pueblos indígenas. También destacó que hacían grandes esfuerzos institucionales como un gobierno unido para atender los problemas de los pueblos indígenas, resaltando que "la instalación de la estación satelital en la zona es una muestra del carácter inclusivo de la revolución bolivariana, llevando la tecnología a los pueblos y comunidades indígenas" (MPPPI 2007).

En los siguientes años, el Estado comenzó a aplicar una gran variedad de programas nacionales de bienestar social en la zona. Además, los consejos comunales empezaron a extenderse por todo el territorio Pemon. Sin embargo, en lugar de espacios para ejercer el control territorial o la autonomía política, se convirtieron simplemente en un mecanismo para canalizar fondos del gobierno central al nivel comunitario para una variedad de iniciativas locales y actividades productivas, a menudo desarticuladas y en conflicto con las estructuras de decisión tradicionales de la comunidad.

Fase II: Resurgimiento de la resistencia

Esta fase muestra cómo el proyecto transformación social y política de los años precedentes fue utilizada por el Estado para avanzar aún con más fuerza su agenda modernizante y extractivista hacia el Sur del país.

Las tensiones entre el Estado venezolano y los Pemon comenzaron a aumentar en 2011 después que el presidente Chávez anunciara la decisión de nacionalizar las actividades mineras de oro mediante el Decreto 8683, que otorgaba al Estado los derechos exclusivos de exploración y explotación de la minería del oro. El objetivo del decreto era regular todas las actividades de extracción de oro y minerales afines en el territorio nacional, y así aumentar la contribución neta de la minería al Producto Interno Bruto. Esto significaba renegociar las regalías con las empresas mineras transnacionales, pero sobre todo organizar y controlar la minería ilegal.

El decreto había sido precedido por dos planes que buscaban regular las actividades mineras ilegales en Bolívar y en el estado Amazonas. El primero fue el Plan de Reconversión Minera de 2006, que buscaba reducir la minería en zonas críticas medioambientales y de

seguridad nacional ofreciendo alternativas económicas a los mineros ilegales. Le siguió el Plan Caura de 2010, que buscaba controlar la devastación ambiental causada por la minería ilegal en todas las zonas protegidas y de seguridad y de defensa en el sur de Bolívar. El Plan Caura, en particular, se basó en el uso de la fuerza a través de la Guardia Nacional para reducir o eliminar la minería ilegal. Ambos Planes fueron completamente ineficaces en su objetivo, entre otras cosas, porque las propias fuerzas de seguridad nacional han estado durante mucho tiempo involucradas en la minería y su reducción o eliminación no era de su interés. Si acaso, el Plan Caura dio más poder a la Guardia Nacional para desplazar arbitrariamente a las comunidades locales y favorecer la instalación de nuevas actividades mineras o utilizar su influencia para asegurar un beneficio de la minería ilegal. Muchas comunidades indígenas a lo largo del territorio nacional fueron víctimas de este abuso de poder.

Así, el Decreto 8683 causó gran preocupación entre los Pemon. Junto con el Plan Caura, daba al Estado toda la fuerza que necesitaba para empezar a desplazar a los pueblos indígenas de sus tierras, para tener acceso a las vastas reservas minerales que se encuentran en el subsuelo de los hábitats ancestrales. Como el Plan Caura había militarizado una parte importante de los territorios indígenas, las proyecciones eran que ello acrecentaría aún más con el Decreto 8683.

Así, en una reacción en cadena, diferentes comunidades Pemon comenzaron a hacer justicia con sus propias manos para evitar más desplazamientos y abusos de poder por parte de la Guardia Nacional. Los primeros en hacerlo fueron 13 comunidades Pemon del Sector Amanaimü en el Alto Paragua (Sector 4), al norte del PNC, quienes en 2011 secuestraron y desarmaron a 19 guardias nacionales que dos meses antes habían tomado el control de una mina comunitaria para explotarla en su propio beneficio. Los guardias nacionales fueron mantenidos como rehenes durante 4 días en demanda de un compromiso del gobierno para detener la hostilidad hacia los pueblos indígenas y la militarización de sus tierras. Aunque algunos de los líderes de Pemon fueron llevados a la cárcel temporalmente por este suceso, lograron conseguir su objetivo. Enviaron un mensaje claro al gobierno: si la minería va a tener lugar en sus tierras, ellos deben tener la prioridad en el desarrollo de la misma. Este acontecimiento sentó un importante precedente para la expansión de la minería en las comunidades Pemon del PNC.

En 2013, Uriman (Sector 2), una comunidad indígena situada en la frontera noroeste del PNC oficialmente reconocida como comunidad minera desde la década de los noventa, llevó a cabo una acción similar. Esta vez, 43 guardias nacionales fueron secuestrados como resultado de la interferencia de la Guardia Nacional con sus actividades mineras. En esta ocasión, la confrontación con el Decreto 8683 fue mucho más directa. En un pronunciamiento público que hicieron durante la revuelta, exigieron la suspensión del decreto por que violaba:

- el derecho de las comunidades indígenas a ser informadas y consultadas sobre las implicaciones del decreto sobre sus tierras y los recursos naturales que se encuentran en sus territorios, especialmente los recursos minerales;
- los derechos de propiedad que tienen sobre sus tierras y el derecho a seguir desarrollando sus sistemas productivos tradicionales de acuerdo con su organización social y política;
- el derecho a participar en el diseño e implementación de un nuevo modelo productivo y a beneficiarse de los recursos naturales que se encuentran en sus tierras.

De manera simultánea, en Santa Elena de Uairén, el principal poblado administrativo de la zona y en la población de Canaima (Sector 2), las comunidades Pemón tomaron el control de los aeropuertos locales en apoyo a las acciones realizadas en Uriman y en demanda del cese de la hostilidad de la Guardia Nacional en las comunidades mineras Pemón. Como resultado de estas acciones, los Pemón de Uriman y de Icabarú (ubicado en el Sector 6) llegaron a un acuerdo con el gobierno nacional por los derechos exclusivos para realizar la minería en sus áreas comunales.

Poco después, en 2014, se celebró una reunión en el PNC entre todas las comunidades Pemón del sector 5, y se tomó la decisión de abrir la zona a la minería. Por primera vez en 20 años, todos los sectores Pemón se alinearon a favor de la minería con un objetivo compartido: proteger sus territorios, sus modos de vida y sustento. Convertirse en mineros fue visto como el último recurso para proteger sus tierras y a sí mismos del despojo territorial. A esto hay que añadir el hecho de que el turismo, que se había convertido en la principal actividad generadora de ingresos en el parque nacional en los años 90 y principios de 2000, habría caído en picada en la última década debido a la crisis económica y política venezolana.

Sin embargo, convertirse en mineros estuvo lejos de ser el fin de los problemas para los Pemón. El 10 de febrero de 2016, el gobierno anunció la creación de una nueva empresa

estatal llamada Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras, Petrolíferas y de Gas (CAMIMPEG), adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Defensa, para regular y administrar todas las actividades mineras, petroleras y de extracción de gas en el país. Esto dio a los militares aún más poder sobre las actividades mineras.

Poco después, el 24 de febrero de 2016, el nuevo presidente, Nicolás Maduro, puso en marcha un nuevo proyecto minero masivo para abrir el 12% del territorio nacional al sur del río Orinoco a la minería a gran escala de oro, coltán, diamantes, cobre, acero y bauxita: el proyecto Arco Minero del Orinoco, que abarca más de 110 kilómetros cuadrados. Los Pemon son uno de los pueblos indígenas que se ven afectados por el proyecto. El Arco Minero del Orinoco se superpone directamente con los territorios ancestrales de los pueblos indígenas Mapoyo, Inga, Kariña, Arawak y Akawako, y su área de influencia incluye las tierras natales de los Yekwana, Sanemá, Pemón, Waike, Sapé, Eñepá y Hoti o Jodi en el estado Bolívar; los Yabarana, Hoti y Wotjuja en Amazonas y los Warao en Delta Amacuro.

El Arco Minero del Orinoco siguió el mismo patrón de todos los proyectos discutidos anteriormente (tendido eléctrico, el gasoducto transcontinental, la estación satelital, el Decreto 8683), en el total desconocimiento de los procedimientos de consentimiento previo e informado, violando una vez más el Capítulo VIII de la Constitución Nacional, el nuevo marco jurídico nacional de los pueblos indígenas y los convenios internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, de los cuales Venezuela es signataria.

En su lugar, el Ejecutivo Nacional optó una vez más por la vía de la cooptación y asimilación de los pueblos indígenas a las políticas nacionales de desarrollo. Convertir a los pueblos indígenas en mineros o "legalizar" su condición de mineros, fue visto como el camino más rápido para ganar el apoyo local para el proyecto. Así lo expresó claramente Indira Fernández, integrante del pueblo indígena Añu y viceministra de Producción, Hábitat y Vivienda del Ministerio Popular de Pueblos Indígenas, quien visitó el Sector 4 en 2016 para lograr el apoyo de los Yekwana y Pemon al proyecto:

Si el Arco Minero no va acompañado de los conocimientos ancestrales, de las autoridades legítimas y del poder popular, ni el Estado ni las Fuerzas Armadas tienen derecho a entrar en las comunidades indígenas...Lo primero es el potencial del proyecto para las comunidades indígenas y su desarrollo, y que los voceros de las comunidades indígenas sean los patrones, los jefes, los dueños, los líderes de ese potencial, que era ilegal y que ahora puede ser legal con la garantía de que lo que se extraiga sea para su beneficio, dejando también un aporte para el Estado, y evitando que se lo lleven a otros países (Vitti 2016).

Sin embargo, la realidad es que el proyecto del Arco Minero del Orinoco no ofrece ninguna seguridad a los pueblos indígenas para ser jefes de las actividades mineras en sus tierras. Más bien, los riesgos de despojo han aumentado con la reciente llegada de nuevos actores a las zonas mineras: nuevos mineros ilegales atraídos por las perspectivas de ganar dinero rápido, los sindicatos mineros (bandas ilegales que controlan y cobran por los derechos de protección en las zonas mineras), y la guerrilla colombiana (FARC y ELN), quienes actúan en colaboración con el gobierno venezolano para controlar la minería y los sindicatos mineros en algunas zonas.

En otras palabras, la mayoría de las zonas mineras del estado Bolívar, al norte y al sur del Parque Nacional Canaima e incluso dentro del mismo, se han convertido en zonas de guerra ligadas al contrabando y la minería ilegal de oro (Ebus 2019a, 2019b).

Más preocupante aun es el hecho de que, aunque hubo un acuerdo entre gran parte de las comunidades a practicar la minería como forma de control territorial, no lo ha habido tanto en relación con la forma de hacer frente a este complejo entramado de actores externos. De manera parecida al conflicto por la construcción del tendido eléctrico, en tiempos recientes los Pemon han comenzado a enfrentar grandes divisiones y conflictos internos por diferentes enfoques de control territorial.

Mientras en el sector occidental del PNC las comunidades han pactado con sectores militares para ejercer la minería e impedir la entrada de las bandas armadas y la guerrilla colombiana en sus territorios, el sector oriental optó por hacer uso de sus usos y costumbres con base en la jurisdicción indígena, a través de la formación de guardianes territoriales, similar a como lo han hecho los pueblos indígenas en el Cauca colombiano para impedir la entrada de la guerrilla colombiana en sus territorios.

Las tensiones entre estos dos grupos, en sus diferentes enfoques de control territorial, han dificultado el que puedan trabajar de manera concertada para hacer frente a la expansión de la minera en el PNC. El bloque que trabaja con apoyo del sector militar, en tiempos recientes se ha ido consolidando, mientras que el otro se encuentra debilitado, luego de un ataque militar en la comunidad de Kumarakapay en febrero del 2019, a raíz de una protesta en esta comunidad por el bloqueo del gobierno a la ayuda humanitaria en Santa Elena de Uairén, que terminó desmembrando a la guardia territorial y produjo el desplazamiento de una parte importante de esta comunidad hacia Brasil.

Conclusiones

De este análisis se desprenden una serie de conclusiones en relación al papel de la resistencia y la movilización de los Pemon durante y después del conflicto del tendido eléctrico en la lucha por transformaciones para una mayor justicia y sustentabilidad ambiental. Está claro que conflicto del tendido eléctrico jugó un papel muy importante en las reformas constitucionales venezolanas y en el surgimiento de un nuevo marco jurídico nacional para la protección de los derechos indígenas. Por lo cual, podemos decir que el conflicto fue decisivo para repensar y transformar el sistema político y dar paso a un mayor reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Sin embargo, este nuevo marco legal no ha representado cambios importantes en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas en el país. Si acaso, y aún después de estos cambios políticos y legales significativos, el Estado ha mostrado un esfuerzo sistemático por desmovilizar al movimiento indígenas, ejerciendo diferentes formas de violencia y poder directo, estructural y cultural. Si bien los Pemon han sido eficaces para enfrentar algunas formas de violencia estructural y directa, han sido ineficaces para enfrentar la violencia cultural, lo que explica en gran medida que el modelo de desarrollo extractivista haya terminado por invadir todo el sur del estado Bolívar.

Es necesario dar cuenta de la expansión de la minería en la zona, principalmente como resultado de un avance cada vez más agresivo del extractivismo y las visiones modernas de desarrollo sobre los territorios indígenas por parte del gobierno venezolano, que actualmente se apoya en una peligrosa mezcla de caos, delincuencia y desorden en el uso de los recursos naturales para avanzar con este propósito.

La efectividad del control que puedan ejercer los Pemon a largo plazo sobre la minería en sus territorios en este nuevo contexto de avance agresivo y anárquico de la actividad extractiva, dependerá en gran medida de las nuevas estrategias que utilicen para este fin, pero también de cómo se sigan articulando los actores estatales y sus aliados en su contra. A su vez, todo lo anterior va a depender de la evolución de las condiciones políticas en el país junto al desarrollo del experimento democrático nacional el cual debería de incluir la puesta en práctica de relaciones y estructuras sociales interculturales.

De modo más específico, se puede concluir lo siguiente:

Aunque la lucha por los derechos diferenciados en el Estado-Nación liberal moderno es una necesidad urgente para los pueblos indígenas en su lucha contra el extractivismo, es

insuficiente para salvaguardar su integridad y supervivencia física y cultural. Durante el conflicto del tendido eléctrico y en sus etapas posteriores, los Pemon invirtieron la mayor parte de sus esfuerzos en cambiar la relación indígena-Estado mediante la producción de cambios en los marcos legales e institucionales del Estado, pero prestaron muy poca atención al fortalecimiento de sus propios procedimientos y estructuras de toma de decisiones. Esta fue la gran debilidad de las movilizaciones Pemon contra el tendido eléctrico y lo sigue siendo. La estructura descentralizada de la toma de decisiones de la sociedad Pemon plantea grandes retos a la hora de identificar los procedimientos adecuados para mediar en la relación Pemon-Estado en los conflictos a gran escala.

Los Pemon no tienen tradición de realizar decisiones a la escala que exigen los conflictos por extractivismo. Esto creó grandes dificultades para que pudieran alcanzar un punto de vista unificado y consensuado en las negociaciones del tendido eléctrico a lo largo del conflicto, pero sobre todo en su última parte, y explica en parte la gran fragmentación que se produjo en el movimiento.

La toma de decisiones deliberativa y consensuada parece funcionar mejor a nivel comunitario, cuando los asentamientos son relativamente pequeños. En los asentamientos más grandes (de unos 1000 habitantes), ya hoy en día se observa una tendencia a votar en ciertas decisiones, debido a las dificultades para llegar a ellas mediante el consenso. En las decisiones complejas que implican a toda la población Pemon, como las implicadas en estos conflictos, estas dificultades se vuelven casi insuperables. El Estado aprovechó estas debilidades internas para fragmentar y debilitar a los pueblos indígenas en sus luchas y avanzar en su agenda extractivista, incluso en el marco de un Estado-Nación “pluricultural”. Hay una gran necesidad de trascender las estrategias de transformación de conflictos basadas en los derechos, a otras que ayuden a fortalecer y remodelar los procedimientos internos de toma de decisiones de los Pemón en los conflictos a gran escala.

La revitalización intercultural es clave en la lucha contra el extractivismo. A pesar de que el concepto de Plan de Vida no ha tenido continuidad a largo plazo desarrollando una contra narrativa del desarrollo en el PNC, sigue jugando un papel muy importante en la transformación de los conflictos con el Estado a largo plazo. Los Pemon, al igual que muchos otros pueblos indígenas del mundo, están experimentando cada vez una mayor desconexión con la naturaleza y el entorno local debido al rápido proceso de cambio cultural y a las políticas de asimilación (Pilgrim y Pretty 2010). Esto da lugar a tensiones y conflictos

intracomunitarios e intergeneracionales en torno a los proyectos de desarrollo y el uso del ambiente, que potencialmente cierran o limitan gravemente la posibilidad de articular puntos de vista claros contra las agendas de desarrollo externas.

Las contra-narrativas del desarrollo no pueden surgir ni mantenerse en el tiempo a menos que se establezcan y mantengan a largo plazo procesos endógenos de revitalización cultural que ayuden a fortalecer los sistemas de conocimientos y valores propios de los pueblos indígenas, así como sus identidades culturales. Estos esfuerzos a lo interno de los Pemon deben continuar, si se quiere asegurar su sobrevivencia física y cultural en medio de este contexto tan agresivo y violento de avance del extractivismo.

En el desarrollo de estrategias contrahegemónicas contra el extractivismo es clave que los movimientos indígenas desarrollen alianzas con una variedad de actores que puedan ayudar a aumentar sus capacidades de movilización, pero también, cuando sea necesario, trabajar a nivel comunitario desarrollando propuestas y visiones de futuro.

En la última década, los Pemon han sufrido significativamente la pérdida de redes de apoyo que les ayudaban a elaborar estrategias de acción contra la agenda extractivista del Estado. El gobierno ha contribuido en parte a ello al expulsar del país a las ONG internacionales y a los fondos internacionales y a reducir los fondos para la conservación. Es indispensable que los Pemon comiencen a renovar sus alianzas con actores nacionales e internacionales, no tanto para fortalecer sus actividades de resistencia por vía de la movilización política, como en la lucha contra el tendido eléctrico, sino para trabajar en la revitalización cultural y la construcción de visiones de desarrollo y futuro propias.

Urge una agenda de revitalización cultural para el pueblo Pemon desde el pueblo Pemon. Son muchas las heridas en medio de una diatriba política que atrapó y cooptó a los pueblos indígenas del país, en particular a los Pemon. Los procesos de fragmentación organizativa y comunitaria han sido consustanciales con la fractura de sus territorios. A lo anterior, se le suma la persecución y criminalización de la lucha indígena. Venezuela tiene una historia de veinte años de polarización política y los indígenas no han sido ajeno a ello.

La confrontación política transversalizó los derechos indígenas hasta hacerlos inaplicables. En medio de todo esto, a los indígenas en general y Pemon en particular se impone la urgente necesidad de trabajar a favor del rescate y la revitalización de una identidad cultural que ha estado “*bajo fuego*”.

Algunas de estas estrategias para la restitución del derecho a la identidad cultural pueden ser:

- Desde el Derecho: Activación de la jurisdicción especial indígena Pemon para la restitución del derecho a la identidad cultural (de jurisdicción a jurisdicciones especiales indígenas del pueblo indígena Pemon).
- Desde lo Ecológico: Hacia un nuevo ordenamiento del territorio ancestral y tradicional del pueblo indígena Pemon de Venezuela, mediante la conjunción del Hábitat Indígena Pemon con el Parque Nacional.
- Desde la Cultura: Las tareas pendientes desde los diálogos intra e interculturales del pueblo indígena Pemon, de diálogos *“hacia adentro”* a diálogos *“hacia afuera”*.

Referencias Bibliográficas

ARVELO DE JIMÉNEZ, Nelly, COPPENS, Walter, LIZARRALDE, Rafael and HEINEN, Dieter. 1977. Indian policy in MARTZ, John D. and David J. MYERS, eds. *Venezuela. The Democratic Experience*, Praeger Publishers, New York.

AUDUBON. 1998. *Análisis de impactos ambientales, sociopolíticos y económicos del tendido eléctrico a Brasil*. Sociedad Conservacionista AUBUDON de Venezuela, Septiembre, 1998, Caracas.

BARRETO, A. and PEREZ, S.. 1991. *Estudio integral de la actividad minera en la Cuenca Alta del Río Caroní. Segunda Jornada de Profesionales de EDELCA*. EDELCA, 1991, Puerto Ordaz, Venezuela.

BELLO, Luis J. 1999. *Los derechos de los pueblos indígenas en Venezuela*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) & Forest People Programme (FPP), Copenhagen.

BEVILACQUA, María Pía, MEDINA, Domingo y CARDENAS, Lia. 2009. Manejo de Recursos Naturales en el Parque Nacional Canaima: desafíos institucionales para la conservación. In SEÑARIS, Celsa, LEW, Daniel and LASSO, Carlos (eds) (2009) *Biodiversidad del Parque Nacional Canaima: Bases Técnicas para la Conservación de la Guayana Venezolana*. Caracas: La Salle Natural Science Foundation and The Nature Conservancy.

BUTT-COLSON, Audrey. 2009. *Land. Its Occupation, Management, Use and Conceptualization. The Case of the Akawaio and Arekuna of the Upper Mazaruni District, Guyana*. Somerset, UK: Last Refuge Publishing.

CABALLERO, Hortensia. 2007 La demarcación de tierras indígenas en Venezuela, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 13(3), pp. 189–208.

CABALLERO-ARIAS, Hortensia. 2017. «Entre los marcos jurídicos y las cartografías indígenas», *Revue d'ethnoécologie* [En ligne], 9 | 2016, mis en ligne le 01 juillet 2016, consulté le 27 mars 2017. URL : <http://ethnoecologie.revues.org/2633> ; DOI : 10.4000/ethnoecologie.2633

CONIVE. 1999. *Los Pueblos Indígenas y el Proceso Constituyente*. Consejo Nacional Indio de Venezuela, 21 al 25 de Marzo de 1999, Ciudad Bolívar, Venezuela.

COLCHESTER, Marcus. and WATSON, Fiona. 1995. *Venezuela: violaciones de los derechos indígenas. Informe para la OIT sobre la observación del Convenio de la OIT*. World Rainforest Movement, Septiembre de 1995, Chadlington, Reino Unido.

EBUS, Bram. 2019a. Venezuela's mining arc: a legal veneer for armed groups to plunder. *The Guardian*, 8 Junio 2019. Disponible en línea: <https://www.theguardian.com/world/2019/jun/08/venezuela-gold-mines-rival-armed-groups-gangs>

EBUS, Bram. 2019b. *Venezuela, el paraíso para los contrabandistas*. Human Rights Foundation/Dutch Fund for Journalism Projects. Disponible en línea: <https://smugglersparadise.infoamazonia.org/about>

HERNÁNDEZ, Clodovaldo. 2006. Argentina, Brasil y Venezuela sientan las bases del gasoducto transamazónico. *El País*, 04 Marzo 2006. Disponible en línea: https://elpais.com/diario/2006/03/05/internacional/1141513216_850215.html

INNA PEMONTON. 1997. *Declaración de los pueblos indígenas de "La Gran Sabana"*. Unpublished, 28 de Junio de 1997, Caracas.

INFORECO, C. 1997. *Estudio de Impacto Ambiental Línea Eléctrica Pto Ordaz-Manus*. INFORECO, 1997, Puerto Ordaz, Venezuela.

MANSUTTI, Alexander. 2006. La demarcación de territorios indígenas en Venezuela: Algunas condiciones de funcionamiento y el rol de los antropólogos, *Antropológica*, (105–106), pp. 13–39

MARNR. 2000. *Primer informe de Venezuela sobre Diversidad Biológica*. Oficina Nacional de Diversidad Biológica, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, Caracas, Venezuela.

MCT. 2007. Presentados el Satélite Simón Bolívar y la Misión Ciencia a los indígenas pemón en La Gran Sabana. Nota de Prensa del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Venezuela. Disponible en línea. 06 de Julio, 2007. http://www.mct.gob.ve/publico/noticias/det_noticias.php?co=1057

MIRANDA, Marta, BLANCO-URIBE, Alberto, HERNÁNDEZ, Lionel, OCHOA, José and YERENA, Edgar. 1998. *All that glitters is not gold. Balancing conservation and development in Venezuela's frontier forests*. World Resources Institute, Washington DC.

MPPPI 2007- Dan a conocer alcances del Satélite Simón Bolívar a indígenas Pemones Prensa MPPPI - www.aporrea.org 27/07/07 - www.aporrea.org/actualidad/n98608.html

NOVO, Isabel y DÍAZ, Diego. 2007. Final Report on the Evaluation of the Canaima National Park, Venezuela, as a Natural Heritage of Humankind Site. Project on Improving Our Heritage. Vitalis, Caracas.

PERERA, M. 1995. El desarrollo sustentable: base de nuevos males o posibilidad real de crecimiento etnoeconómico in Carrillo, A. and M. Perera, eds. *Amazonas, modernidad en transición: contribuciones al desarrollo sustentable en el Estado Amazonas, Venezuela*, SADA-Amazonas/CAIAH/MARNR, Caracas.

PILGRIM, Sarah. AND PRETTY, Jules, editors. 2013. *Nature and culture. Rebuilding Lost Connections*. Earthscan.

PIZARRO, Italo. 2006. El Plan de Vida del Pueblo Pemón. In J. Medina and A. Vladimir (eds) (2006) *Conservación de la Biodiversidad en los Territorios Indígenas Pemón de Venezuela: una Construcción de Futuro*. Caracas: The Nature Conservancy.

RODRÍGUEZ, Iokiñe. 2014. Canaima National Park and World Heritage Site: Spirit of Evil? In DISKO, Stefan and TUNGENDHAT, Helen (Eds) *World Heritage Sites and Indigenous Peoples' Rights*. IWGIA, Forest Peoples Programme and Gundjeihmi Aboriginal Corporation. Copenhagen, Denmark.

RINCÓN, Ivonne. 2006. Comunidades indígenas advierten impacto ambiental del gasoducto. *Correo del Caroní*, 08.03.06, pág. 4-2.

RORAIMÖKOK DAMÜK. 2010. *La Historia de los Pemón de Kumarakapay*. In RODRÍGUEZ, Iokiñe, GÓMEZ, Juvencio y FERNÁNDEZ, Yraida (eds). Caracas: Ediciones IVIC.

TEMPER, Leah, WALTER, Mariana, RODRIGUEZ, Iokiñe, KOTHARI, Alish and TURHAM, Ethemcan. 2018. A perspective on radical transformations to sustainability: resistance, movement and alternatives. *Sustain Sci* (2018). <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0543-8>

TORO HARDY, Antonio. 1997. La interconexión eléctrica con Brasil. *El Globo*. 03 de Febrero de 1997, Caracas

VITTI, Minerva. 2016. Minería, sindicatos y Arco Minero del Orinoco, combinación mortal para los indígenas del Caura. *Correo del Caroni*, viernes, 12 agosto 2016. Disponible en línea: www.correodelcaroni.com/index.php/mas/ambiente/item/48295-arco-minero

WORLD BANK. 2006. Annex 20. Project brief on a proposed grant from the Global Environment Facility Trust fund in the amount of USD 6 million to the government of Venezuela for a Venezuela-expanding partnerships for the National Parks System Project. World Bank, May 2006

Juegos de poder en la lucha contra el extractivismo al Sur del Orinoco, Venezuela

Resumen

La transformación está de moda en este clima de crisis ambiental global. Cada vez estamos más conscientes de que si queremos garantizar la vida del ser humano y de las demás especies en el Planeta, nuestra forma de vida y el modelo de desarrollo debe cambiar, y rápido. En este trabajo ponemos el foco en la dimensión ciudadana para examinar el papel que juegan los conflictos socioambientales y las luchas de resistencias a los extractivismos en la necesaria transformación socio-ecológica. Nos centramos en un estudio de caso en Venezuela: la construcción de un tendido eléctrico de alta tensión entre 1997 y el 2000 para exportar electricidad a Brasil, que tuvo su epicentro en el Parque Nacional Canaima (PNC) y territorio ancestral del pueblo Pemon y que marco el inicio de lucha contra el avance de la minería en esta zona. Usamos un marco de análisis centrado en el poder para entender los éxitos y fracasos que han tenido las diversas estrategias de resistencia llevadas a cabo por el pueblo indígena Pemon, mediante las más disímiles formas de negociación intercultural con el Estado venezolano, para hacer frente a una era de neo-colonialismo en sus territorios. Demostramos que a pesar de importantes cambios en los marcos políticos, legales y normativos producto de las luchas de resistencia Pemon que dan mayor reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas, el Estado Venezolano ha terminado usando el poder transformador de los conflictos para hacer avanzar una agenda extractivista agresiva que atenta en contra de la sobrevivencia física y cultural de los Pemon y otros pueblos indígenas al Sur del Orinoco.

Palabras claves: juegos de poder; extractivismo; negociación intercultural, resistencias indígenas.

Jogos de poder na luta contra o extrativismo no Sul do Orinoco, Venezuela

Resumo

A transformação está na moda neste clima de crise ambiental global. Temos cada vez mais consciência de que se quisermos garantir a vida dos seres humanos e de outras espécies do Planeta, o nosso modo de vida e o modelo de desenvolvimento devem mudar, e rapidamente. Neste trabalho nos concentramos na dimensão cidadã para examinar o papel que os conflitos socioambientais e as lutas de resistência contra o extrativismo desempenham na necessária transformação socioecológica. Focamos em um estudo de caso na Venezuela: a construção de uma linha de alta tensão entre 1997 e 2000 para exportar eletricidade para o Brasil, que teve seu epicentro no Parque Nacional Canaima (PNC) e território ancestral do povo Pemon e que marcou o início do combate ao avanço da mineração nesta área. Utilizamos um quadro analítico centrado no poder para compreender os sucessos e fracassos das diversas estratégias de resistência levadas a cabo pelo povo indígena Pemon, através das mais díspares formas de negociação intercultural com o Estado venezuelano, para enfrentar uma era de neocolonialismo na sua territórios. Demonstramos que apesar das importantes mudanças nos marcos políticos, legais e regulatórios resultantes das lutas de resistência Pemon que dão maior reconhecimento aos direitos dos povos indígenas, o Estado venezuelano acabou usando o poder transformador dos conflitos para avançar uma agenda extrativista agressiva que ameaça a sobrevivência física e cultural dos Pemon e de outros povos indígenas do sul do Orinoco.

Palavras-chave: jogos de poder; extrativismo; negociação intercultural; resistências indígenas.

Games of power in the fight against extractivism in the South of Orinoco, Venezuela

Abstract

Transformation is in fashion in this climate of global environmental crisis. We are increasingly aware that if we want to guarantee the life of human beings and other species on the Planet, our way of life and the development model must change, and quickly. In this paper we focus on citizen led transformations by examining the role that socio-environmental conflicts and resistance struggles against extractivism play in the necessary socio-ecological transformation. We focus on a case study in Venezuela: the construction of a high-voltage power line between 1997 and 2000 to export electricity to Brazil, which had its epicenter in the Canaima National Park

(PNC) and ancestral territory of the Pemon people and marked the beginning of the fight against the advance of mining in this area. We use an analytical framework focused on power to understand the successes and failures of the various resistance strategies carried out by the indigenous Pemon people, through the most dissimilar forms of intercultural negotiation with the Venezuelan State, to confront an era of neo-colonialism in their territories. We demonstrate that despite important changes in the political, legal and regulatory frameworks resulting from Pemon resistance struggles that give greater recognition to the rights of indigenous peoples, the Venezuelan State has ended up using the transformative power of conflicts to advance an aggressive extractivist agenda that threatens the physical and cultural survival of the Pemon and other indigenous peoples in the South of the Orinoco.

Keywords: power dynamics; extractivism; intercultural negotiation; indigenous resistance.

Licenciamento ambiental em terras indígenas no Brasil

Fernando Paiva Scardua¹

Introdução

O licenciamento ambiental é procedimento administrativo discricionário, tendo como princípio a prevenção de atividades que causem impacto ambiental e é um dos instrumentos previstos na Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA no Brasil (Lei 6938/81, art. 9º, inciso IV), que foi recepcionada pela Constituição Federativa do Brasil de 1988 – CF/88 (BRASIL, 1981, 1988).

A CF/88 em seu art. 20 inciso XI definiu como bens da União “as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”, e em seu art. 225 § 1 inciso III estabeleceu que o poder público deverá “instituir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”; bem como, em seu inciso IV o poder público deverá “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (BRASIL, 1988).

A convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais, de 1989, promulgada pelo Brasil 2004, por meio do Decreto n. 5.051/2004 e alterada pelo Decreto no 10.088/2009 em seu anexo LXXII, estabeleceu em seu art. 2º, item 1 que “os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade”. No art. 15, definiu, ainda nos itens 1 e 2, respectivamente, que:

¹ Doutor em Desenvolvimento Sustentável. Professor Associado da Universidade de Brasília. Dirigente do Núcleo de Estudos Ambientais do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – NEA/CEAM/UnB. Com Pós-Doutorado pelo Institut de Recherche pour le Développement, IRD, França. E-mail: fscardua@unb.br

1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados; e, 2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades. Sendo assim, todas as atividades que ocorram no interior e adjacências de terras indígenas são objeto de licenciamento ambiental, como estipulado pela Lei nº 6.938/81, por órgão federal por se tratar de um bem da União (art. 20, inciso XI) (BRASIL, 1981, 2004, 2019).

A despeito dos avanços feitos para garantir a participação dos povos indígenas no licenciamento ambiental em terras indígenas, é possível afirmar em que medida o licenciamento ambiental oferece medidas protetivas aos povos indígenas e seus modos de vida? É eficaz ou não? Não só para proteção ambiental, mas também para a sobrevivência dos povos indígenas? Este artigo tem por objetivo analisar o processo de licenciamento de atividades de infraestrutura de grande porte em terras indígenas no Brasil. Para responder a essa pergunta, o artigo apresentará o processo de licenciamento de atividades de infraestrutura de grande porte em terras indígenas no Brasil. Para tanto, apresenta-se, inicialmente, o marco legal que legisla sobre o processo de licenciamento ambiental. Depois, procede-se a uma análise deste processo identificando-se suas diversas fases. A seguir, discorre-se sobre como é prevista na legislação a participação da população indígena no processo de licenciamento ambiental e levantam-se algumas considerações.

Análise do Processo de licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental no Brasil instituído pela Lei 6938/81 foi disciplinado pela Lei Complementar nº 140/2011, e, em especial pelas resoluções CONAMA nº 001/86 e 237/97 (BRASIL, 1981, 2011; CONAMA, 1986,1997).

A Lei complementar nº140/2011 veio regulamentar o art. 23 da CF/88 referente as competências comuns entre os órgãos federados do Brasil. Em seu art. 7º são estipuladas as competências administrativas da União, e, em particular, no seu inciso XIV, item c, o de “promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades. item c) localizados ou desenvolvidos em terras indígena” (BRASIL, 1988).

Desta forma, todo o processo de licenciamento ambiental em área indígena é de competência do órgão federal responsável, que, na esfera federal, é o Instituto Brasileiro do

Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em conjunto com a Fundação Nacional dos Povos Indígenas – FUNAI, são as instituições responsáveis pela sua análise do processo de licenciamento ambiental de atividades que venham a ocorrer em sua área e entorno, podendo ter ainda a participação de outros órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, se assim for necessário.

A Resolução CONAMA 001/86 define impacto ambiental, bem como o instrumento de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e Relatório de Impacto de Meio Ambiente – RIMA para atividades modificadoras do meio ambiente. A resolução CONAMA nº237/97 estabelece as licenças ambientais e os respectivos estudos ambientais “relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida” pelo empreendedor (CONAMA, 1986, 1997).

Por sua vez, a Portaria Interministerial 060/15 disciplina a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal nos processos de licenciamento ambiental de competência do IBAMA, que nesse caso em particular, em se tratando de terras indígenas, é a FUNAI. Essa portaria aborda os processos de licenciamento ambiental que os empreendedores deverão observar, bem como os demais órgãos federais partícipes do procedimento de licenciamento ambiental.

No caso da FUNAI, que trata do impacto ambiental e sociocultural da atividade ou empreendimento em Terras Indígenas, deverá ser elaborado um Termo de Referência específico para o desenvolvimento de estudos necessários à avaliação dos impactos sobre as terras e culturas indígenas contendo as orientações gerais sobre os procedimentos junto à FUNAI. A Portaria Interministerial 060/15 aborda as obrigações do empreendedor, com relação ao desenvolvimento do Estudo de Componente Indígena – ECI. Este estudo deve ser conduzido por uma equipe multidisciplinar, de forma participativa e colaborativa contemplando toda a área do entorno e da Terra ou Parque Indígena, e seus impactos diretos, indiretos, cumulativos e sinérgicos.

Caso haja necessidade de supressão da vegetação e a captura, o transporte, o armazenamento, a guarda e manejo de espécimes da fauna, é necessário a observância da Instrução Normativa MMA Nº 02/2015, devendo ser observado que é vetada pela Portaria Interministerial 060/15 a “coleta de qualquer espécie (fauna, flora, recursos minerais) nas

Terras Indígenas, bem como a realização de pesquisa, em qualquer campo, relativa às práticas com conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético por parte dos contratados” (MMA, 2015).

Muitos empreendimentos de infraestrutura podem impactar as terras e parques indígenas, ainda que não passem em seu interior, mas, em suas adjacências. Deste modo, a Portaria Interministerial 060/15 estabeleceu em seu anexo I, que “quando a atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra indígena ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na terra indígena, respeitados os limites do Anexo I”.

De acordo com o bioma e tipologia do empreendimento, devem-se observar as seguintes distâncias, conforme quadro I, (BRASIL, 2015):

Quadro I – Distanciamento de tipologias de infraestrutura sujeitos a participação do licenciamento ambiental pela FUNAI.

Tipologia	Distância (Km)	
	Amazônia Legal	Demais Regiões
Empreendimentos Lineares (exceto rodovias)		
Ferrovias	10	5
Dutos	5	3
Linhas de Transmissão	8	5
Rodovias	40	10
Empreendimentos Pontuais (portos, mineração e termoeletricas)	10	8
Aproveitamentos hidrelétricos (UHEs e PCHs)	40* Ou reservatório acrescido de 20 km a jusante	15* Ou reservatório acrescido de 20 km a jusante

* medidos a partir do eixo(s) do(s) barramento(s) e respectivo corpo central do(s) reservatórios.

Fonte: BRASIL, 2015.

Como pode ser observado no Quadro acima, os empreendimentos de infraestrutura que passam adjacentes a Terras e Parques Indígenas também são objeto de análise e

licenciamento ambiental por parte da FUNAI, sem contar aqueles que passam, cortam ou ocorrem no seu interior.

Deve-se observar que, nesse último caso, de acordo com o art. 231, §§ 3º e 5º da CF/88, o Congresso Nacional deverá aprovar o aproveitamento dos recursos hídricos e minerários que venham a ocorrer no interior desses espaços territoriais especialmente protegidos, conforme transcritos abaixo (BRASIL, 1988):

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

Caso particular é o licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades localizados ou desenvolvidos no interior de Terras Indígenas, cujo empreendedor seja organizações indígenas. Conforme estipulado pela Instrução Normativa Conjunta Nº 1/2021, este licenciamento é realizado pelos próprios indígenas usufrutuários por meio de associações, organizações de composição mista de indígenas e não indígenas, cooperativas ou diretamente via comunidade indígena (BRASIL, 2021). Deve-se observar que esta instrução não se aplica a questões minerárias e aproveitamento de recursos hídricos, uma vez que já estão disciplinadas no art. 231, § 3º, da CF/88 (BRASIL, 1988).

A instrução normativa IBAMA nº 15/2018 por sua vez, estabelece algumas atividades ou empreendimentos que não estão sujeitos ao licenciamento ambiental de iniciativa dos povos indígenas em suas próprias terras, ou de iniciativa do Poder Público em terras indígenas cujos beneficiários são as comunidades indígenas. As atividades que não estão sujeitas ao licenciamento ambiental estão dispostas no Quadro 2 (IBAMA, 2018):

Quadro 2. Atividades e empreendimentos não sujeitos a licenciamento ambiental em terras indígenas de iniciativa dos povos indígenas.

Descrição da atividade	Unidade de Medida	Porte
Unidade de processamento, preservação e produção de sucos conservas de frutas e legumes e sucos.	Área construída em m ²	Até 500 m ² por aldeia
Unidade de: - Produção de farinha de mandioca e derivados; - Beneficiamento e fabricação de produtos de arroz; - Fabricação de fubá, farinha e outros derivados de milho - exceto óleo; - Fabricação de amidos e féculas de vegetais;	Área construída em m ²	Até 500 m ² por aldeia
- Beneficiamento, moagem e preparação de outros produtos de origem vegetal; ou - Beneficiamento de mel e derivados de apis e meliponini.		
Unidade de fabricação de artefatos/artigos: - De tanoaria e embalagens de madeira; - Diversos de madeira, cortiça, palha e material trançado; ou - De estruturas de madeira e/ou carpintaria.	Área construída em m ²	Até 500 m ² por aldeia
Fabricação de material cerâmico inclusive de barro cozido e material refratário.	Área construída em m ²	Até 500 m ² por aldeia
Construção de viveiro de mudas nativas.	Área construída em hectare	Até 1 ha por aldeia

Descrição da atividade	Unidade de Medida	Porte
Construção, reforma ou ampliação de escolas, feira coberta, centro de eventos, centro de convivência, postos de saúde, casas religiosas, creches e centro de inclusão digital.	Área construída em m ²	Até 500 m ² por Infraestrutura
Campo de Futebol e outras quadras de esportes.	Área construída em hectare	Até 1 ha por aldeia
Construção de moradias para usufruto dos indígenas.	-	-
Implantação de postos de vigilância e/ou de apoio à caça, coleta ou extrativismo de subsistência.	-	-
Coleta de produtos não madeireiros para fins de produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos.	-	-
Plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área.	-	-
Abertura de roça tradicional não mecanizada	-	-
Produção e beneficiamento de cogumelos nativos.	-	-
Apicultura	Unidade	Até 50 colmeias por aldeia
Piscicultura em tanques escavados com uso de espécies nativas.	Área útil em hectare (ha)	Até 05 ha de lâmina d'água

Descrição da atividade	Unidade de Medida	Porte
Piscicultura em tanque-rede com uso de espécies nativas.	Volume	Até 500 m ³ por aldeia
Implantação/manutenção de cercas, porteiras e defensas.	-	-
Conservação de estradas em leito natural, nivelamento, encascalhamento e/ou aplicação de produto estabilizador do solo para recuperação e manutenção de vias não pavimentadas consolidadas.	-	-
Compostagem de biomassa.	Área útil em m ²	Até 1.000 m ² por aldeia

Fonte: IBAMA, 2018.

Conforme podemos observar no quadro acima, existem 19 atividades e empreendimentos de iniciativa indígena que estão dispensados do licenciamento ambiental, porém isso não significa a inobservância de outras legislações e a obtenção de outras licenças, autorizações, certificados e outorgas referentes à proteção de recursos naturais físicos ou bióticos, inclusive de proteção à diversidade biológica e ao acesso ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado, bem como as autorizações de supressão de vegetação nativa caso seja necessário.

É digno de nota que as atividades listadas acima são atividades genéricas desenvolvidas pelos povos indígenas, porém será que esse modelo representa o modelo atual e abrangente para os vários povos indígenas?

O Decreto nº 7.747/2012 instituída a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI, na qual é assegurada a participação dos povos indígenas realizar consulta aos povos indígenas no processo de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que afetem diretamente povos e terras indígenas, nos termos de ato conjunto dos Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente (BRASIL, 2012). Assim, durante o processo de licenciamento ambiental, é assegurada a participação dos povos indígenas e da

FUNAI, mediante consulta pública, a ser realizado no processo de licenciamento ambiental, nos moldes traçados Portaria Interministerial Nº 60, de 24 de março de 2015 que disciplina a participação de outros órgãos federais no processo de licenciamento ambiental federal (BRASIL, 2015).

A FUNAI por sua vez, traça as diretrizes de participação no licenciamento ambiental por meio da sua instrução normativa nº 2/2015. Nela é instalado o órgão da FUNAI responsável pelo acompanhamento do licenciamento ambiental internamente, ficando a cargo da Coordenação Geral de Licenciamento - CGLIC da Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável – DPDS, bem como a elaboração do Termo de Referência Específico, estabelecido os prazos de resposta ao órgão licenciador e a análise dos estudos do componente indígena e demais estudos ambientais (FUNAI, 2015).

Fases do licenciamento ambiental

O processo de licenciamento ambiental é trifásico e envolve nove etapas. A primeira etapa inicia-se pela abertura do processo junto ao órgão ambiental, mediante o preenchimento pelo empreendedor de um formulário de caracterização de atividade (FCA). Na segunda etapa “Triagem” o IBAMA irá analisar as informações contidas no FCA e avaliar se a atividade ou empreendimento deverá ser submetido ao licenciamento ambiental federal. Nessa etapa o IBAMA irá determinar sua competência para executar o licenciamento ambiental federal e seu enquadramento quanto ao potencial de causar degradação ambiental. Tendo sido enquadrado como licenciamento federal passasse para a terceira etapa “Definição de Escopo” no qual o IBAMA irá identificar os potenciais impactos que a atividade ou empreendimento poderá causar e assim, elaborar um Termo de Referência (TR) que será encaminhado ao empreendedor. Caso haja interferência em áreas indígenas, unidades de conservação, territórios quilombolas, em bens culturais acautelados e em áreas de risco ou endêmicas para malária, os respectivos órgãos responsáveis serão consultados e poderão elaborar termos de referência específicos (TRE) para serem atendidos pelo empreendedor.

Na quarta etapa “elaboração dos estudos ambientais” o empreendedor deverá apresentar um estudo com a avaliação dos impactos ambientais do projeto para todos os órgãos envolvidos na tomada de decisão, de acordo com os TR e TREs. Na quinta etapa “Requerimento da licença” o empreendedor irá requerer a licença ambiental juntamente com

a entrega dos estudos e demais documentos. Na sexta etapa “análise técnica” o IBAMA irá avaliar todos os estudos e documentos, bem como analisar os dados das visitas técnicas e consultas públicas realizadas para emissão do parecer final. Na sétima etapa “tomada de decisão” o IBAMA irá deferir ou não o pedido de licença, sendo que nessa fase também poderá ser solicitada novas informações para a tomada de decisão final. Na oitava etapa “pagamento” o empreendedor deverá efetuar o pagamento do valor da licença, bem como dos serviços de análise por parte do IBAMA. Na nona etapa “acompanhamento” o IBAMA irá verificar o desempenho ambiental do projeto licenciado durante toda a fase de instalação e operação do empreendimento.

É apresentado na Figura 1. um fluxograma do processo de licenciamento ambiental para obtenção da LP.

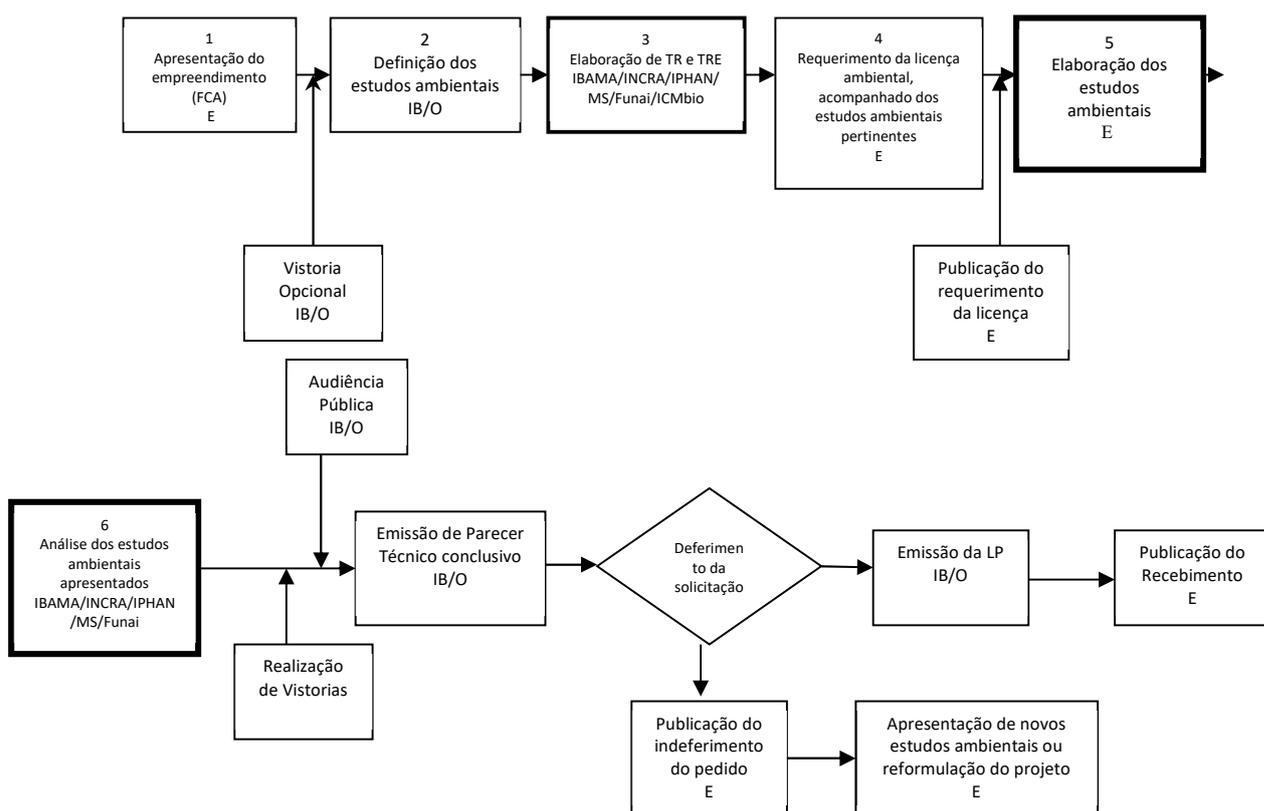


Figura 1. Fluxograma para obtenção da licença prévia, sem interferência do Ministério Público.

Cada etapa listada acima tem tempos de duração diferenciados, sendo que em média todo o processo de licenciamento ambiental para obtenção da LP poderá demandar em média, quando se tratar de estudos que envolvam EIA/RIMA de 2 a 4 anos, isso se não houver

interferências do Ministério Público, dado que ele poderá intervir em todas as etapas do licenciamento ambiental em caso de denúncia ou de verificar erros.

Na Figura 2 é apresentada a etapa de obtenção da Licença de Instalação.

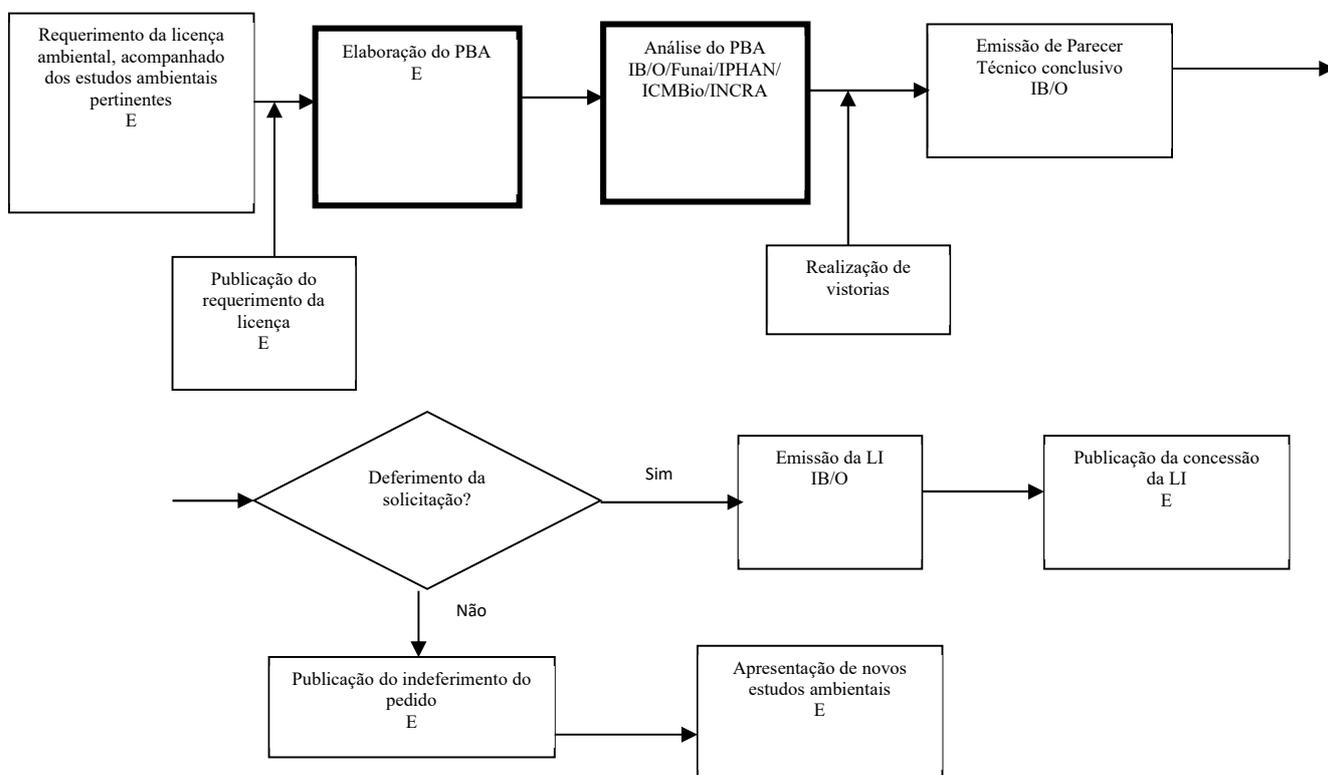
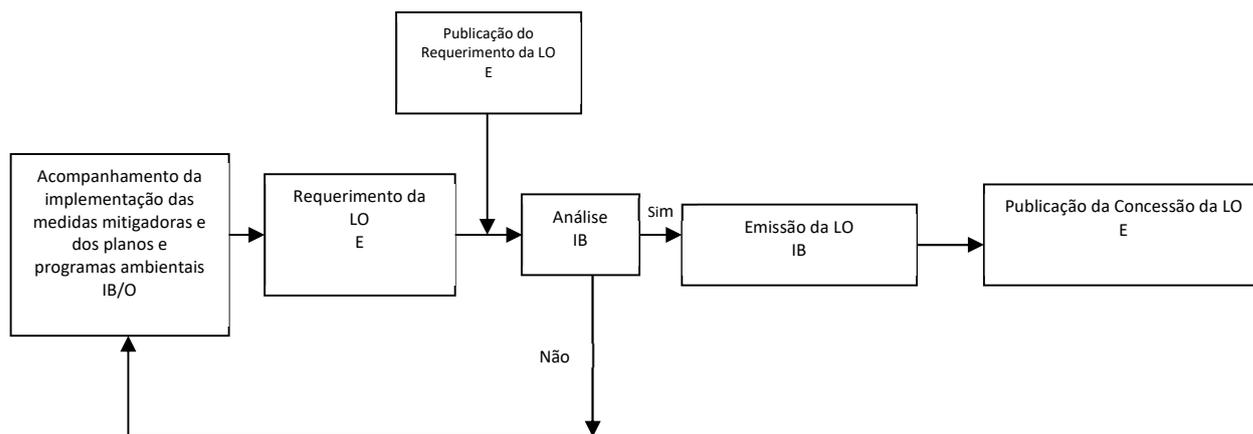


Figura 2. Fluxograma para obtenção da licença de instalação, sem interferência do Ministério Público.

Após a obtenção da LP, o empreendedor deverá requerer a LI, conforme descrito acima, sendo que esse pedido deve ser feito dentro do prazo de validade da Licença Prévia que é de cinco anos. Caso não consiga obter a LI, ele deve solicitar a prorrogação da LP seis meses antes do término da sua validade. Ao obter a LI, ele estará apto a iniciar a construção do empreendimento. Nesta etapa a LI tem um prazo de validade de seis anos, caso não consiga concluir o empreendimento a tempo deverá requerer sua renovação seis meses antes.

Na Figura 3 é apresentada a etapa de obtenção da Licença de Operação.

**Legendas:**

E – Empreendedor
 IB – IBAMA
 O – Órgão Estadual de Meio Ambiente
 TR – Termo de Referência
 TRE – Termo de Referência Específico
 Funai – Fundação Nacional dos Povos Indígenas
 IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
 ICMBio – Instituto Chico Mendes de Biodiversidade
 MS – Ministério da Saúde
 INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
 LP – Licença Prévia
 LI – Licença de Instalação
 LO – Licença de Operação

Figura 3. Fluxograma para obtenção da licença de operação, sem interferência do Ministério Público.

Nesta última etapa do licenciamento trifásico, o empreendedor, ao concluir a construção do empreendimento, poderá requerer a LO, que poderá ter um prazo de validade de até dez anos devendo ser renovada antes do seu término.

Como pode ser observado, a FUNAI irá atuar em empreendimentos quando o empreendimento passar no interior de terras e parques indígenas, e no entorno de suas áreas. O licenciamento ambiental será federal quando for realizado no interior de suas áreas e estadual e/ou municipal quando for no seu entorno.

Durante o processo de licenciamento ambiental federal, a FUNAI tem a obrigação de se manifestar durante todas as fases de licenciamento ambiental efetuado pelo IBAMA ou outro órgão ambiental estadual ou municipal, conforme o caso. Assim, durante a fase de licenciamento prévio, a FUNAI estabelecerá um termo de referência específico que o empreendedor deverá atender juntamente com o termo de referência para elaboração dos estudos ambientais, no caso, estudo de impacto ambiental – EIA e Relatório de Impacto do

Meio Ambiente – RIMA. Durante esta fase, a FUNAI elaborará um relatório técnico sobre os estudos elaborados pelo empreendedor e participará das audiências públicas juntamente com as comunidades indígenas. Tendo sido aprovados os estudos é emitida a Licença Prévia - LP com as condicionantes. Caso haja impactos nas áreas indígenas, o Plano Básico Ambiental – PBA deverá conter componentes específicos para tratar esses impactos de forma a mitigar e/ou compensar, conforme o caso, e a FUNAI emite novo relatório técnico e tendo sido atendidas as exigências e aprovado é autorizado à emissão da Licença de Instalação – LI pelo órgão licenciador. Para a emissão da Licença de Operação – LO, a FUNAI deverá acompanhar e analisar tecnicamente a implantação do PBA e tendo sido atendidas as condicionantes é permitida a emissão da LO.

Os processos que envolvem a FUNAI por sua vez podem ser divididos naqueles que ocorrem no interior de Terras e Parques Indígenas e que ocorrem no seu entorno. Naqueles que ocorrem no seu interior os processos podem levar pelo menos 4 a 5 anos na fase de elaboração dos estudos para obtenção da LP e igual período para aprovação do Plano Básico Ambiental Indígena e LI. Já os processos que ocorrem no entorno de suas áreas, tem prazos um pouco menores, porém por se tratarem de licenciamentos que ocorrem no âmbito estadual e municipal, fica muito difícil de se ter uma ideia até porque a participação da FUNAI nesse caso ocorre muitas vezes por solicitação da própria FUNAI mediante interveniência do Ministério Público.

O que podemos observar é que antes da constituição de 1988 não havia necessidade de autorização do congresso nacional para o desenvolvimento de atividades no interior de TIs e com a nova constituição não só há necessidade de autorização do congresso como o processo de participação de populações indígenas, bem como da FUNAI é obrigatório ao longo de todo o processo.

Dado que, na maioria das vezes, não há interesse ou há pouco interesse por parte dessas populações na participação ao longo do processo de licenciamento ambiental, os prazos acabam se dilatando muito, que acaba por diferir dos processos ambientais que não passam por tais áreas. Esse tempo a mais, ocorre em função dos diferentes interesses e tempo que os indígenas têm como relação a empreendimentos e ações que não dizem respeito a sua vida cotidiana.

Assim, como visto acima, à primeira vista, parece que o processo de licenciamento ambiental em todas as suas fases, apresenta participação de equipes multidisciplinares, com a participação das comunidades e dos povos indígenas, bem como dos órgãos responsáveis pelo licenciamento. Apesar das normas se referirem aos tempos que existem para a elaboração das análises e, posteriormente, para apreciação dos diferentes segmentos da sociedade (incluindo aqui os povos indígenas) e dos demais órgãos partícipes do processo de licenciamento ambiental, é que os prazos dos povos indígenas são diferentes daqueles apresentados nos regulamentos, o que contribui para a emissão de licenças para se iniciar o processo de coleta de dados, as consultas junto as comunidades indígenas também são processos mais elaborados, que requerem a observação da realidade de cada comunidade, ou seja, os tempos não são aqueles ditados em instrumentos normativos, mas o tempo definido pelo indígena, que tem outras preocupações e estilo de vida que estará sendo ameaçado pelos empreendimentos de infraestrutura. Assim, a participação e interesses dos povos indígenas são parte do processo de exercício do direito do contraditório, não podendo ser utilizado o tempo como única forma de se avaliar e medir o impacto direto e permanente nesses povos, no qual cada fase de licenciamento ambiental, pode-se levar mais de dez anos para obtenção das diferentes licenças ambientais (LP, LI e LO).

Aparentemente pode parecer que é um tempo demasiadamente demorado para se obter uma licença ambiental, porém devemos observar que o tempo não pode ser visto como sendo linear para comunidades que não apresentam essa noção de tempo, e tão pouco tem as mesmas preocupações e estilo de vida de toda a sociedade brasileira. Assim, a construção de diálogo, participação efetiva e minimização dos conflitos que porventura venham a existir fazem parte de todo o processo de construção e diálogo que deve haver ao longo do licenciamento ambiental que envolva povos indígenas.

Participação da população indígena no processo de licenciamento ambiental

Conforme já descrito anteriormente, a participação da população indígena deverá ocorrer em todo o processo de licenciamento ambiental, sendo que a consulta a essas comunidades deverá ser objeto de protocolos próprios, caso existam.

Desta forma, o acesso a terras indígenas depende de se seguir vários protocolos próprios, a fim de se evitar contaminação, além de atender a agendas próprias dos indígenas, conforme Instrução Normativa FUNAI Nº 01/1995 (FUNAI, 1995).

Os protocolos para acesso a áreas indígenas, quer seja por pesquisadores nacionais quer seja estrangeiro, devem seguir a referida instrução normativa, que requer que estes tenham seus projetos de pesquisa aprovados junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Assim, para que seja efetuada qualquer análise no processo de licenciamento ambiental, deveria ser objeto de análise pelo CNPq sua aprovação, bem como passar pelo Comitê de Ética de algum órgão por se tratar de grupos vulneráveis. Neste ponto, o licenciamento ambiental apresenta uma lacuna, pois não está implícita a necessidade de obtenção para fins de levantamento de dados e informações junto à comunidade indígena seguir tais procedimentos.

Essa lacuna, por sua vez, pode acarretar prejuízos aos grupos indígenas, bem como ao próprio processo de licenciamento ambiental, pois o mérito da pesquisa científica não é avaliado por pares que possuem uma expertise sobre o tema, que muitas vezes o órgão ambiental não tem disponível.

Ao mesmo tempo o Ministério Público da União pode requerer a qualquer momento interrupção para analisar denúncias feitas pela sociedade, ONGs, povos indígenas, etc. a fim de verificar o atendimento e cumprimento da lei, de forma a tornar o processo participativo efetivamente e não somente um mero atendimento processual.

Assim, a participação efetiva da comunidade indígena é assegurada, dentro de uma estrutura que atenda e respeite sua identidade cultural, com as ressalvas feitas acima, ou seja, há muito que pode ser feito para melhorar o processo de participação.

Da mesma forma, a participação da comunidade indígena no processo de licenciamento ambiental não significa que os resultados apresentados pelos estudos, ou seja, sua efetividade está sendo cumprida e que as medidas protetivas, mitigadores, adaptativas, e outras assegurem o seu estilo de vida atendam suas reais necessidades.

Conclusão

O processo de licenciamento ambiental em terra indígena segue o mesmo trâmite que o licenciamento ambiental, porém dado que a geração de informação, participação, discussão

e análise em áreas que afetam os povos indígenas requerem uma participação mais acurada, dado que seus interesses são diversos, tendo em vista que os impactos diretos e permanentes requerem maior reflexão por parte desses povos, e o tempo deve ser visto como uma variável relativa e não absoluta, tendo em vista o processo de licenciamento deve atender a sobrevivência dos povos indígenas e garantir seu modo de vida, de forma a tornar o instrumento eficaz. Assim, a despeito do tempo que o licenciamento em terras indígenas possa parecer maior, é garantido sua participação em todo o processo, como forma de atender ao princípio do contraditório.

Da mesma forma, o processo de participação tanto no processo de licenciamento ambiental em terras indígenas como em outras áreas, carecem de melhorias, e, como forma de melhorar esse processo, poderíamos ter ampliado a participação em outras fases do processo de licenciamento ambiental, como: na elaboração dos Termos de Referência e Termos de Referência Específicos, ao longo do processo de análise, avaliação e proposição de medidas mitigadoras e compensatórios, além da participação nos processos de consulta e audiência pública.

Outro ponto de destaque é referente a avaliação dos impactos culturais e em bens intangíveis que muitas vezes não são avaliados de forma apropriada em terras indígenas, tendo em vista que o olhar dos povos indígenas apresenta outros valores que não só o econômico que é observado ao se tentar valorar esses bens. Desta forma, a incorporação da dimensão cultural dentro do processo de licenciamento e avaliação dos componentes indígenas, bem como dos valores intangíveis deve ser melhor equacionado dentro do processo de compensação e melhor explicitados nos termos de referência específicos.

A tomada de decisão ainda cabe ao órgão ambiental, sendo assim, a participação do Ministério Público em tais processos é importante para resguardar que os direitos indígenas sejam atendidos.

Apesar de todos os cuidados existentes na legislação brasileira para o atendimento e assegurar a participação das comunidades indígenas no processo de licenciamento, a sua efetividade ainda não pode ser avaliada, ou seja, não se sabe ainda se os resultados apresentados e compromissos assumidos perante os órgãos participantes do licenciamento ambiental garantam o estilo de vida dos povos indígenas.

Referências Bibliográficas

BRASIL. 1981. Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em 05/12/2022.

BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 05/12/2022.

BRASIL. 2004. Decreto Nº 5.051, de 19 de abril de 2004 - Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5051.htm>. Acesso em 12/12/2022.

BRASIL. 2011. Lei Complementar Nº 140, de 8 de dezembro de 2011 - Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em 05/12/2022.

BRASIL. 2012. Decreto Nº 7.747, de 5 de junho de 2012 - Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm>. Acesso em 12/12/2022.

BRASIL. 2015. Portaria Interministerial Nº 60, de 24 de março de 2015 - Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA. Disponível em <[file:///C:/Users/FPS/Downloads/_PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%C2%BA%2060,%20DE%2024%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/FPS/Downloads/_PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%C2%BA%2060,%20DE%2024%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202015%20(1).pdf)>. Acesso em 05/12/2022.

BRASIL. 2019. Decreto Nº 10.088, de 5 de novembro de 2019 - Consolida atos normativos editados pelo poder executivo federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da organização internacional do trabalho - OIT ratificadas pela república federativa do Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm#anexo72>. Acesso em 05/12/2022.

BRASIL. 2021. Instrução Normativa Conjunta Nº 1, de 22 de fevereiro de 2021 - Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados durante o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades localizados ou desenvolvidos no interior de Terras Indígenas

cujo empreendedor seja organizações indígenas. 08620.001464/2021-81. Disponível em <<https://portal.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-22-de-fevereiro-de-2021-304921201>>. Acesso em 05/12/2022.

CONAMA. 1986. Resolução Conama Nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em <<https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0001-230186.PDF>>. Acesso em 05/12/2022.

CONAMA. 1997. Resolução Conama Nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em <https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf>. Acesso em 05/12/2022.

FUNAI. 1995. Instrução Normativa N o 01/Presi, de 29/novembro/1995. Aprovar as normas que disciplinam o ingresso em Terras Indígenas com finalidade de desenvolver Pesquisa Científica conforme documento em anexo. Disponível em <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/001-instrucao-normativa-1995-funai_atualizado.pdf>. Acesso em 12/12/2022

FUNAI. 2015. Instrução Normativa FUNAI nº 2, de 27 de março de 2015 - Esta Instrução Normativa estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Nacional do Índio - Funai, quando instada a se manifestar nos processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal, em razão da existência de impactos socioambientais e culturais aos povos e terras indígenas decorrentes da atividade ou empreendimento objeto do licenciamento. Disponível em <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=96&data=30/03/2015>>. Acesos em 05/12/2022.

IBAMA. 2018. Instrução Normativa 15, de 18 de maio de 2018 - Dispõe sobre as atividades ou empreendimentos de iniciativa dos povos indígenas em suas próprias terras, ou de iniciativa do Poder Público em terras indígenas cujos beneficiários são as comunidades indígenas, não sujeitos ao licenciamento ambiental. Disponível em <<https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=138228>>. Acesso em 05/12/2022.

MMA. 2015. Instrução Normativa MMA Nº 02, de 10 de julho de 2015. Disponível em <https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2015/in_mma_02_2015_supress%C3%A3o_vegeta%C3%A7%C3%A3o_especies_amea%C3%A7a_das_p_443_444_445_2014_atende_esta_in.pdf>. Acesso em 05/12/2022.

Licenciamento ambiental em terras indígenas no Brasil

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo descrever o processo de licenciamento ambiental em terras indígenas e para tanto empregou o método analítico dedutivo, e utilizou-se da legislação sobre o assunto, bem como da pesquisa no site dos órgãos envolvidos. Observou-se que o licenciamento ambiental é trifásico, ou seja, são necessárias três licenças ambientais para se poder operar um empreendimento, e que seu processo administrativo, discricionário, participativo, tendo como princípio a prevenção e disciplinado por normas federais. Ao compararmos o licenciamento ambiental no interior de terras indígenas, o tempo para sua obtenção supera em muito o tempo disciplinado nas normas, tendo em vista que o tempo de preparo, análise, diagnóstico e participação no interior de terras indígenas não atendem os ditames dos regramentos existentes, porém permitem sua real participação. Porém, a participação efetiva dos povos indígenas não assegura que os empreendimentos irão promover a proteção efetiva da comunidade, daí a necessidade do acompanhamento do Ministério Público Federal para resguardar os direitos dos povos indígenas.

Palavras-Chaves: licenciamento ambiental; terras indígenas; instrumentos de comando e controle

Environmental Licensing on Indigenous Lands in Brazil

Abstract

The present work aims to describe the environmental licensing process in indigenous lands and, for that purpose, it used the deductive analytical method, and used the legislation on the subject, as well as research on the website of the agencies involved. It was observed that the environmental licensing is three-phase, that is, three environmental licenses are necessary to be able to operate an enterprise, and that its administrative, discretionary, participative process, having as principle the prevention and disciplined by federal norms. When comparing environmental licensing in the interior of indigenous lands, the time to obtain it far exceeds the time disciplined in the norms, considering that the time for preparation, analysis, diagnosis and participation in the interior of indigenous lands does not meet the dictates of the regulations exist, but allow for their real participation. However, the effective participation of indigenous peoples does not guarantee that the projects will promote the effective protection of the community, hence the need for monitoring by the Federal Public Ministry to safeguard the rights of indigenous peoples.

Keywords: environmental licensing; indigenous lands; command and control instruments.

Licenciamiento ambiental en tierras indígenas en Brasil

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo describir el proceso de licenciamiento ambiental en tierras indígenas y, para ello, se utilizó el método analítico deductivo, y se utilizó la legislación sobre el tema, así como la investigación en la página web de los organismos involucrados. Se observó que el licenciamiento ambiental es trifásico, es decir, son necesarias tres licencias ambientales para que se pueda operar un emprendimiento, y su proceso administrativo, discrecional, participativo, teniendo como principio la prevención y sanción por reglas federales. Al comparar el licenciamiento ambiental en el interior de las tierras indígenas, el tiempo para obtenerlo supera mucho el tiempo disciplinado en las reglas, considerando que los tiempos de preparación, análisis, diagnóstico y participación en el interior de las tierras indígenas no cumplen con los exigencias de los que están dictados de las reglas actuales, pero que permitan su participación efectiva. Su participación efectiva, sin embargo, no garantiza que los emprendimientos en que ellos participen, les aseguren la protección efectiva de la comunidad, de ahí la necesidad de un seguimiento por parte del Ministério Público Federal de Brasil para garantizar los derechos de los pueblos indígenas.

Palabras clave: licenciamiento ambiental; tierras indígenas; instrumentos de comando y control.

O complexo sistema legal de tutela de áreas protegidas brasileiras: uma revisão bibliográfica

Eduardo Antônio Pires Munhoz¹

José Arnaldo Frutuoso Roveda²

Introdução

Os desafios de se viver no século XXI, com relação a preocupação ambiental, podem ser verificados pela quantidade das organizações, projetos e programas, nacionais e internacionais que despontaram com a bandeira ambiental hasteada, tais como *Club of Rome*; *Greenpeace*, *WWF – World Wide Fund of Nature*, *CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ONU*; *SOS Mata Atlântica*; Programa TAMAR; Programa de Geociências – UNESCO, dentre tantos outros. A movimentação política e os debates promovidos por esses programas, projetos, entidades e outras semelhantes acabaram por influenciar uma maior atenção com a proteção legal de áreas e recursos ambientais.

Nesse contexto o Brasil, em especial com a redemocratização marcada pela a chegada da Constituição Federal de 1988, encerrando o período Ditatorial Militar, também tratou de tutelar legalmente o meio ambiente. O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 é considerado um grande marco legal, posto que determina a proteção do meio ambiente e seus inerentes recursos por todos e para todos.

Art. 225. 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. (BRASIL, 1988).

¹ Doutor em Ciências Ambientais pela UNESP - Universidade Estadual Paulista - Instituto de Ciência e Tecnologia de Sorocaba /SP (2022); Mestre em Sustentabilidade na Gestão Ambiental pela UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos - Sorocaba/SP (2016); Bacharel em Direito pela UNISO – Universidade de Sorocaba/SP (2006); Advogado Atuante; Professor de graduação e especialização em diversas IES; pesquisador sobre adequações legais, processos de gestão e conflitos socioambientais. Brasil. E-mail: profedumunhoz@gmail.com.

² Doutor em Matemática pela Universidade de Brasília. Pós doutorado pela Universidade do Colorado, Professor do Curso de Engenharia Ambiental e no Programa de Pós Graduação em Ciências Ambientais na UNESP - Universidade Estadual Paulista - Instituto de Ciência e Tecnologia de Sorocaba. Brasil. E-mail: jose.roveda@unesp.br

Ao estabelecer que se impõe **ao poder público** o dever de defender e preservar o meio ambiente, a Constituição distribuiu tal dever aos três entes federados, cabendo, portanto, à União, aos Estados e aos Municípios tal incumbência.

Isso fica ainda mais claro com a disposição das regras de competência previstas nos artigos 24 e 30 da Constituição Federal que determinam competência legislativa concorrente entre a União e Estados e competência suplementar dos Municípios em matéria legislativa ambiental.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...) (BRASIL, 1988)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

(...) (BRASIL, 1988).

Em razão dessa disposição criou-se um ordenamento jurídico complexo para a tutela do meio ambiente, no que se refere as competências legislativas.

Além disso, a proteção legal do meio ambiente é levada a efeito seccionada por temas específicos. Assim, é comum falar-se em proteção dos Parques, Proteção das águas, Proteção das Florestas, proteção dos animais, etc. Isso implicou no surgimento de uma vasta legislação ambiental sobre temas específicos, como Código Florestal (BRASIL, 2012), Código de Águas (BRASIL, 1934), Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1998), etc.

Essa vastidão de normas, com aplicabilidade que por vezes se assemelham, podem causar confusão e equívocos quanto as tratativas e conduções que se devam adotar em casos específicos.

Este trabalho se propõe a esclarecer o aparente conflito e similitude entre algumas tutelas legais que podem recair sobre áreas de interesse ambiental, buscando distinguir as seguintes: APA – Área de Proteção Ambiental, APP – Área de Preservação Permanente, RL - Reserva Legal, Área Verde, Reserva da Biosfera, Parques e Geoparque.

Metodologia

Para alcançar o proposto no presente trabalho, a pesquisa adotou o método Dedutivo, para realizar um processo de análise das informações que possa levar a uma conclusão por meio da dedução lógica.

Para tanto, utilizou-se do método bibliográfico, pelo qual se procedeu uma revisão bibliográfica doutrinária e legal que deu o aporte necessário a esclarecer as causas da miscelânea legal para proteção de certas áreas de interesse ambiental.

As fontes desta revisão bibliográfica foram selecionadas por meio de pesquisa na plataforma Periódicos Capes, em especial nas bases *Web of Science* e *Scopus*. A pesquisa de fontes foi realizada no mês de janeiro/2021 utilizando como período de pesquisa os últimos 15 anos. Como termos de busca foram utilizados os nomes das áreas protegidas (abordadas neste trabalho). Não houve outros recortes nos elementos de pesquisa.

Competências em Matéria Ambiental

Uma das principais características de um Estado Federal é a divisão de poder estatal entre os entes federados. Nesse sentido, no modelo brasileiro, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem poderes e funções político-administrativas delineadas pela Constituição Federal.

Como apontado na introdução, a proteção do meio ambiente é dever de **todos**, impondo responsabilidade direta a todos os entes federados.

Art. 225. 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. (BRASIL, 1988).

Porém, para que os diversos órgãos do Poder Público possam exercer coerentemente tal incumbência, é necessário que haja uma organização dessas funções. Essa organização é realizada por meio das regras de definição dos bens públicos pertencentes à União e aos

Estados, associada aquelas de repartição de competências ambientais entre todos os entes políticos.

As regras de definição dos bens da União e dos Estados, bem como as aquelas de delimitação das competências ambientais podem ser extraídas, direta e indiretamente das normas previstas nos artigos 20 a 24; artigo 26 e artigo 30, todos da Constituição Federal, como demonstrado abaixo.

Artigo 20 da Constituição Federal discorre sobre os bens da União, enquanto o artigo 26 sobre os dos Estados.

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excetuando, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

(BRASIL, 1988)

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excetuando aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;

III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

(BRASIL, 1988)

Já os artigos 20 e 21 do texto constitucional abordam as competências da União Federal.

Art. 21. Compete à União:

(...)

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

(...)

XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

(...) (BRASIL, 1988)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XIV - populações indígenas;

(...) (BRASIL, 1988).

Os artigos 23 e 24 da Carta Magna trazem regras sobre as competências “comum” e “concorrentes” da União, Estados e Distrito Federal.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

(...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...) (BRASIL, 1988).

Os Municípios, por seu turno, possuem suas competências delineadas nas regras do artigo 30 da Lei Maior.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988).

Ao que se pode verificar, pela simples leitura dos dispositivos legais citados, a forma como a Constituição Federal atribuiu as competências da matéria ambiental é um tanto quanto complexa e até mesmo confusa.

Simplificando o tema, com enfoque didático, pode-se dividir as competências constitucionais em: a) Competência Executiva ou Material; e b) Competência Legislativa ou Formal (GUERRA, 2016).

A primeira delas, Competência Executiva ou Material, é relativa a atuação dos Entes Federados na execução de serviços públicos e atividades à coletividade, como a fiscalização ambiental, por exemplo. Tal atuação pode ser exercida de forma comum entre todos os entes federados ou mesmo de modo privativo, cabendo a apenas algum deles (GUERRA, 2016).

Sobre essa competência executiva pairavam grandes conflitos entre os entes federados até a edição da Lei Complementar nº 140 em dezembro de 2011.

Antes da sua edição, o conflito de competências executivas entre os entes federados era muito comum, sendo que a “ausência de dispositivos que definissem claramente a competência de cada ente na seara da responsabilidade ambiental, gerava insegurança jurídica, especialmente em virtude de contradições no momento de interpretação aplicação das normas” (NOGUEIRA E CASTRO, 2009).

O desejado dispositivo legal que possibilitasse a cooperação entre os entes políticos da República chegou nos termos da Lei Complementar nº 140/2011.

Art. 1º Esta Lei Complementar fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício

da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. (BRASIL, 2011).

Com relação a segunda categoria de competências ambientais, chamada de Legislativa ou Formal, o ente federado tem atribuída para si a competência de criar normas (leis) em matéria ambiental. Tal atribuição pode de dar de forma exclusiva à União para assuntos relacionados no art. 22 da Constituição (retro citado), ou de forma concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal nos termos do artigo 24 da Lei Maior, e também de modo suplementar pelos Municípios nos moldes do art. 30, II da mesma Constituição (GUERRA, 2016).

Conforme bem apontou Guerra (2016) “em matéria ambiental segue-se a regra de que compete à União a edição de normas gerais e aos demais entes federativos compete a edição de normas específicas ou especiais em consonância com o interesse da localidade”.

Neste mesmo sentido tem-se a clássica e valiosa lição do Mestre José Afonso da Silva (2007, p. 478):

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local.

Partindo disso, têm-se que os membros da federação, ao exercerem suas competências ambientais concorrentes ou suplementares, sejam elas Materiais ou Legislativas, devem ater-se aos interesses de sua alçada, evitando, dessa forma, qualquer sobreposição de interesses gerais da União, com interesses regionais dos Estados ou mesmo locais dos Municípios.

Desta forma, é possível analisar a divisão de competências ambientais por meio da técnica de repartição horizontal e vertical das competências.

Pela técnica de repartição horizontal, têm-se as competências atribuídas com absoluta exclusividade a determinadas pessoas políticas, logo, isso implica em competências privativas, não se aplicando o princípio da predominância de interesses.

De outro lado, têm-se a chamada competência vertical, consistente na divisão de um mesmo tema em variados níveis hierárquicos entre os entes federados, variando entre eles competências para normas gerais, regionais ou locais, conforme o caso.

Em suma, sem menosprezo à complexidade deste tema, é possível afirmar que em matéria de competência ambiental, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu determinadas atribuições como sendo privativas à determinados órgãos (competências horizontais) e em outros momentos estabeleceu atribuições a serem exercidas mutuamente entre os diversos entes (competências verticais), situações estas em que se deve ter atenção especial ao princípio da predominância dos interesses, mantendo-se coerência entre os interesses gerais da União, com os regionais dos Estados e os locais dos Municípios.

Focando esta temática das competências ambientais para o objetivo deste trabalho, que consiste em compreender o aparente conflito e similitude entre algumas tutelas legais que podem recair sobre APA – Área de Proteção Ambiental, APP – Área de Preservação Permanente, RL - Reserva Legal, “Área Verde”, Reserva da Biosfera, Parques e Geoparque, verifica-se que a competência ambiental sobre tais áreas pode ser tida como competência comum, a ser exercida igualmente por qualquer dos entes federados no âmbito de suas atuações, conforme verifica-se nos artigos 23 e 30 do texto constitucional de 1988.

Além disso, a Lei Federal 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, reforça tal entendimento ao reconhecer que unidades de conservação federais, estaduais e municipais integrarão igualmente o sistema nacional.

Art. 3º - O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei. (BRASIL, 2000).

Portanto, constatado que tais áreas de interesse ambientais podem ser constituídas e protegidas por iniciativa de qualquer um dos entes integrantes da República, se faz necessário verificar, então, suas demais características.

A Constituição Federal de 1988, traçou em seu inciso III do parágrafo 1º do artigo 225 a preocupação com a manutenção de determinadas áreas para proteção de seus atributos essenciais.

Art. 225. 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei,

vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (BRASIL, 1988).

Tal determinação Constitucional veio a ser regulamentada pela Lei Federal 9.985/2000 (BRASIL, 2000), passando a caracterizar e distinguir tais áreas de interesse ambiental.

Área de Proteção Ambiental - APA

A Lei do SNUC criou dois grandes grupos de áreas a serem protegidas.

O artigo 8º da Lei 9.985/2000 aponta as Unidades de Conservação que compõem o grupo denominado Unidade de Proteção Integral, enquanto o artigo 14 da mesma Lei especifica as Unidades de Conservação que integram o grupo denominado Unidades de Uso Sustentável. (BRASIL, 2000).

A APA, Área de Proteção Ambiental, é caracterizada como uma unidade de conservação pertencente ao grupo de Unidades de Uso Sustentável.

Trata-se de uma área de interesse ambiental, que possui relevantes características biológicas e/ou não biológicas, usualmente de grande extensão territorial, com parcial ocupação humana, tendo como objetivo a utilização sustentável dos recursos ambientais ali presentes.

As APAs podem ser constituídas por terras públicas e/ou privadas, buscando conciliar o objetivo da unidade de conservação com os interesses particulares dos proprietários, bem como da população residente.

A definição legal desta modalidade de unidade de conservação está estampada na regra do artigo 15 da Lei.

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

§ 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

§ 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.

§ 4º Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais.

§ 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei. (BRASIL, 2000).

Conforme se verifica na redação da lei, as APAs possuirão um Conselho Gestor responsável em garantir os objetivos que demandaram a criação desta Unidade de Conservação, mesmo que tal unidade seja composta parcial ou totalmente por propriedades privadas.

Nesse sentido, por ser a APA uma Unidade de Conservação integrante do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, à ela se aplica integralmente as regras da regulamentação legal trazida pelo Decreto nº 4.340/2002 que, dentre outros pontos, regulamentou a necessidade dos Planos de Manejos, da Composição dos Conselhos gestores e reforçou a participação do Poder Público nessas áreas, conforme se verifica na regra do parágrafo 1º, do artigo 17.

Art. 17. As categorias de unidade de conservação poderão ter, conforme a Lei no 9.985, de 2000, conselho consultivo ou deliberativo, que serão presididos pelo chefe da unidade de conservação, o qual designará os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados.

§ 1º A representação dos órgãos públicos deve contemplar, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas.

(...) (BRASIL, 2002).

Analisadas as principais características das APAs, passa-se à análise das APPs.

Área de Preservação Permanente - APP

Diferentemente da APA, a área de preservação permanente – APP não é uma unidade de conservação integrante do SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação, trata-se de uma área de interesse ambiental que possui caracterização e delimitação prevista pelo Código Florestal Brasileiro, Lei Federal nº 12.651/2012.

De acordo com a regra prevista no inciso II do artigo 3º do Código Florestal Brasileiro, APP pode ser compreendida como uma área protegida em razão da sua função

ambiental atinente a preservação do solo, dos recursos hídricos ou outros elementos essenciais ao bem estar das populações humanas.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; (BRASIL, 2012).

Coube ao artigo 4º do mesmo código descrever quais seriam os locais a serem caracterizados como APP, determinando, inclusive suas distâncias mínimas a serem observadas, como se nota a seguir.

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

- a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
- b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado. (BRASIL, 2012).

Como é possível verificar na citação, as regras dos incisos I a IV passaram a estender a proteção legal da APP sobre recursos hídricos; no inciso V a proteção se volta para as encostas; nos incisos VI e VII a preocupação legal é com a preservação das restingas e manguezais; dos incisos VIII a X têm-se a proteção ambiental de áreas caracterizadas como de grande altitude, como chapas, morros e picos; e no inciso XI o foco volta-se às veredas.

Todas essas áreas, de algum modo, possuem relevância ambiental e necessitam de especial proteção à fim de garantir o bem-estar das populações humanas.

Neste contexto, verifica-se que a APP pode ser identificada e conseqüentemente impor limitações de uso em propriedades públicas ou privadas, visando os objetivos da lei de proteção dos recursos hídricos, do solo, de paisagens, da estabilidade ecológica e outros.

Em razão da APP não se caracterizar como uma Unidade de Conservação do SNUC, a ela não se aplica à regulamentação prevista no Decreto 4340/2002, inexistindo conselho gestor dessa área. Todavia, uma vez caracterizada qualquer área como sendo APP, é de incumbência de qualquer das esferas do Poder Público a sua proteção e fiscalização.

Reserva Legal

Assim como ocorre com a APP – Área de Preservação Permanente, as chamadas RL - Reservas Legais estão previstas formalmente no inciso III do artigo 3º do Código Florestal Brasileiro, que estabelece que se trata de áreas em propriedades ou posses rurais que possuem importância singular em processos ecológicos e objetiva garantir o uso sustentável dos recursos naturais dos imóveis rurais.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e

promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa;

(...) (BRASIL, 2012).

Em complemento à definição de Reserva Legal trazida pelo artigo 3º, o artigo 12 do mesmo estatuto legal (com alteração introduzida pela Lei Federal 12.727/2012), estipula os percentuais de abrangência que a RL deva ter, em razão do tipo de bioma em que se encontre a propriedade rural.

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

(...) (BRASIL, 2012).

Assim, verifica-se que o intuito da Reserva Legal é garantir a maximização do potencial agrícola das propriedades rurais consoantes à preservação dos recursos naturais, sendo que o Código Florestal de 2012, atualmente em vigor, possibilitou a inclusão das APPs da propriedade no cômputo da área da Reserva Legal, com algumas exceções e mediante condições. (WOLMANN E BASTOS, 2014).

Prevista no vigente Código Florestal de 2012, a Reserva Legal não é uma novidade na legislação.

Inicialmente prevista no Código Florestal de 1934, Decreto Federal nº 23793/34, a reserva legal impunha a obrigatoriedade de preservação de 25% da área total de imóveis rurais que fossem originalmente cobertos por florestas. Com a chegada do segundo Código Florestal de 1965, Lei Federal nº 4771/65, a exigência da reserva legal foi estendida para todas as propriedades rurais, independentemente de serem, ou não, originalmente cobertas por florestas, porém foram criadas diferentes percentagens de área a ser preservada, em razão do bioma em que o imóvel se localizasse. (CAMPOS E BACHA, 2019) Por fim, chegou-

se ao atual Código Florestal de 2012, com a manutenção das RLs nas características já demonstradas (SANTIAGO, REZENDE E BORGES, 2017).

Mesmo não se tratando de um novo instrumento de preservação de área de interesse ambiental, a Reserva Legal sofre severas e fundadas críticas quanto às limitações que impõe aos proprietários e produtores rurais. Estudos demonstram o custo econômico decorrente de preservação das áreas das Reservas Legais, sem que tal custo seja recompensado aos proprietários e produtores rurais.

Esse custo advém do fato de os produtores serem impelidos a gerar benefícios ambientais por meio da legislação florestal via conservação das matas e florestas nativas dentro de sua propriedade, mas não recebem nenhuma contrapartida monetária da sociedade por tal prática.

(...)

Para evitar isso, os produtores poderiam ser compensados monetariamente, de forma a manterem a área e reserva legal (que gera benefícios ecológicos para toda a sociedade). Esse incentivo poderia se dar, por exemplo, via redução das taxas de juros do crédito rural. Esses incentivos são necessários para remunerar o produtor em pelo menos os benefícios locais e globais que a sociedade obtém da manutenção da área com reserva legal, como controle da erosão do solo, manutenção e/ ou melhoria da qualidade e quantidade de água, mitigação das mudanças climáticas e proteção contra extremos climáticos e proteção dos recursos genéticos. (CAMPOS E BACHA, 2016).

Por outro lado, também há estudos que alertam que o novo Código Florestal de 2012, inovou, flexibilizou e quebrou a tendência estável deste instrumento de conservação ambiental até então existente, reduzindo requisitos para a restauração de áreas, permitindo o aumento de uso de espécies exóticas e permitindo o Cômputo das áreas de preservação permanentes – APP como reserva legal. (SANTIAGO, REZENDE E BORGES, 2017)

Área Verde

Nos termos da regra prevista no inciso VI do artigo 26, bem como do inciso VI do artigo 42-A, ambos do Estatuto das Cidades – Lei Federal nº 10.257/2001, as chamadas “áreas verdes” passaram a ter referência legal como áreas de interesse ambiental, em especial pela sua função ambiental na drenagem urbana.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

(...)

VI – criação de espaços públicos de lazer e **áreas verdes**;

(...)

(BRASIL, 2001. Original sem grifo).

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, **o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos** de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012).

(...)

VI - identificação e diretrizes para a **preservação e ocupação das áreas verdes municipais**, quando for o caso, **com vistas à redução da impermeabilização das cidades**. (BRASIL, 2001. Original sem grifo).

Contudo, outros importantes diplomas legais como a Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA – Lei Federal nº 6.938/81 (BRASIL, 1981), o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC – Lei Federal nº 9.985/00 (BRASIL, 2000) não fazem qualquer menção a essa modalidade de área protegida.

Diferente do que ocorre com outras áreas protegidas, em que a proteção legal se dá com a caracterização da área por si só, as chamadas “áreas verdes” podem ser, ou não, ambientalmente protegidas. Em outros termos, o fato de um local ser considerado “área verde” não traz, por si só, qualquer proteção em específico. Porém, se tal área verde se enquadrar nos critérios do artigo 42-A do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), então será considerada área de proteção, para os fins de drenagem do solo urbano.

Os problemas com o emprego do termo “área verde” não se limitam a essa questão legal. Vários estudos apontam no sentido de que essa expressão foi e é utilizada de modo genérico e pouco técnico, dificultando a compreensão do que se deve entender como sendo uma área verde. (ARAUJO e FERREIRA, 2014; SANTOS e HERMANO, 2015).

Além disso, o conceito de área verde por vezes aparece vinculado, ou mesmo como sinônimo de “espaços livres de uso público” (SANTOS e HERMANO, 2015), o que pode comprometer em absoluto a sua característica de área de interesse ambiental protegida.

Como bem apontaram Araújo e Ferreira (2014), existe uma fundada preocupação em relação ao emprego de termos para definição do que são áreas verdes urbanas e suas distinções com outras expressões como áreas livres, espaços abertos, praças, parques urbanos, unidades de conservação em área urbana, dentre outros. Segundo apontaram, essa indefinição pode trazer prejuízos a efetiva proteção de tais áreas.

Noutro foco, outros estudos também demonstram o uso da expressão “áreas verdes” ligadas a um índice de cobertura “verde” em área urbana municipal (BORGES, BARREIRA E COSTA, 2017; HARDER, RIBEIRO E TAVARES, 2005)

Conforme demonstram tais estudos, o índice é obtido pelo somatório das áreas verdes eleitas, expresso em metro quadrado, dividido pelo número de habitantes da área urbana. Posteriormente, o índice de “área verde” obtido é comparado com outras localidades, tendo como referência 15 m²/habitante, índice que a Sociedade Brasileira de Arborização Urbana (SBAU) propôs como quantidade mínima para áreas verdes públicas destinadas à recreação (HARDER, RIBEIRO E TAVARES, 2005).

Diante de todo esse contexto, é necessário ter cautela ao interpretar uma área verde como sendo “automaticamente” uma área protegida. Tal área pode, de fato ser protegida legalmente, porém nem toda área verde é necessariamente uma área protegida por natureza jurídica própria.

Reserva da Biosfera

As chamadas Reservas da Biosfera estão diretamente relacionadas ao Programa “Homem e Biosfera” da UNESCO, identificado pela sigla *MaB (Man and the Biosphere)* lançado em 1968 (UNESCO, 2021)

Tal Programa revela-se como uma iniciativa internacional em busca de ampliar, fomentar e melhorar a capacidade e conhecimentos humanos de como gerir e bem ordenar o uso de ambientes naturais de forma sustentável, compartilhando experiências, pesquisas e ideias em nível nacional, regional e internacional, por meio da rede mundial (LINO et al., 2014; Bourscheit e Menegat, 2018)

Diferentemente do ideal segregacionista que embalou o movimento ambientalista na segunda metade do século XIX, dando origem aos primeiros parques nacionais nos Estados Unidos da América, o ideal adotado pelo *MaB* para implantação das Reservas da Biosfera foi a integração do homem à natureza por meio do uso racional e sustentável dos recursos naturais, almejando a reconciliação dos seres humanos com o natural, permitindo a ressignificação do conhecimento acumulado nessa relação para atender as necessidades humanas, presentes e futuras (UNESCO, 2021; BOURSCHIEIT E MENEGAT, 2018).

No Brasil, as Reservas da Biosfera estão legalmente previstas na Lei Federal 9.985/2000 (Lei do SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação), bem como no Decreto Federal 5.758/2006 (que instituiu o PNAP – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas).

Art. 41. A Reserva da Biosfera é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações.

§ 1º A Reserva da Biosfera é constituída por:

I - uma ou várias áreas-núcleo, destinadas à proteção integral da natureza;

II - uma ou várias zonas de amortecimento, onde só são admitidas atividades que não resultem em dano para as áreas-núcleo; e

III - uma ou várias zonas de transição, sem limites rígidos, onde o processo de ocupação e o manejo dos recursos naturais são planejados e conduzidos de modo participativo e em bases sustentáveis.

§ 2º A Reserva da Biosfera é constituída por áreas de domínio público ou privado.

§ 3º A Reserva da Biosfera pode ser integrada por unidades de conservação já criadas pelo Poder Público, respeitadas as normas legais que disciplinam o manejo de cada categoria específica.

§ 4º A Reserva da Biosfera é gerida por um Conselho Deliberativo, formado por representantes de instituições públicas, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser em regulamento e no ato de constituição da unidade.

§ 5º A Reserva da Biosfera é reconhecida pelo Programa Intergovernamental "O Homem e a Biosfera – MAB", estabelecido pela Unesco, organização da qual o Brasil é membro. (BRASIL, 2000).

Conforme se vê no texto do artigo 41 da lei do SNUC, as reservas da biosfera não se classificam propriamente como uma UC (Unidade de Conservação), mas podem ser entendidas perfeitamente como áreas protegidas especiais (LINO, et al., 2014).

Da forma como a legislação brasileira se apresenta, as RBs (Reservas da Biosfera) podem ser compostas por todos os tipos de UCs (Unidades de Conservação) previstas no SNUC, em qualquer nível de gestão pública, seja Federal, Estadual, Municipal ou mesmo privado (BOURSCHEIT E MENEGAT, 2018).

Não é por acaso que as RBs são apontadas no PNAP – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, como instrumento importante de gestão integrada de áreas protegidas (BOURSCHEIT E MENEGAT, 2018; BRASIL, 2006). A Regulamentação das Reservas da Biosfera brasileira se dá pelo Decreto 4.340/2002, como é possível verificar nos artigos 41 a 43.

Art. 41. A Reserva da Biosfera é um modelo de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, que tem por objetivos básicos a preservação da biodiversidade e o desenvolvimento das atividades de pesquisa científica, para aprofundar o conhecimento dessa diversidade biológica, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações. (BRASIL, 2002)

Art. 42. O gerenciamento das Reservas da Biosfera será coordenado pela Comissão Brasileira para o Programa "O Homem e a Biosfera" - COBRAMAB, de que trata o Decreto de 21 de setembro de 1999, com a finalidade de planejar, coordenar e supervisionar as atividades relativas ao Programa. (BRASIL, 2002).

Art. 43. Cabe à COBRAMAB, além do estabelecido no Decreto de 21 de setembro de 1999, apoiar a criação e instalar o sistema de gestão de cada uma das Reservas da Biosfera reconhecidas no Brasil.

§ 1º Quando a Reserva da Biosfera abranger o território de apenas um Estado, o sistema de gestão será composto por um conselho deliberativo e por comitês regionais.

§ 2º Quando a Reserva da Biosfera abranger o território de mais de um Estado, o sistema de gestão será composto por um conselho deliberativo e por comitês estaduais.

§ 3º À COBRAMAB compete criar e coordenar a Rede Nacional de Reservas da Biosfera. (BRASIL, 2002).

Como se vê, os artigos 42 a 43 do Decreto Federal 4.340/2002 delegou a responsabilidade de coordenação e gerenciamento das Reservas da Biosfera brasileiras à COBRAMAB – Comissão Brasileira para o Programa “O Homem e a Biosfera”.

A referida Comissão foi criada pelo Decreto 74.685 de 14 de outubro de 1974 e, posteriormente, pelo Decreto de 21 de Setembro de 1999, teve redefinida sua composição, estrutura e coordenação, passando a vincular-se ao Ministério do Meio Ambiente. (BRASIL, 1974; BRASIL, 1999)

Contudo, o Decreto 10.554 de 26 de novembro de 2020 revogou formalmente o Decreto de 21 de setembro de 1999, razão pela qual não existe mais no Brasil, neste momento, a COBRAMAB, mencionada no PNAP – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas.

Atualmente o Brasil conta com 07 (sete) Reservas da Biosfera reconhecidas pela UNESCO, sendo a RB da Mata Atlântica, RB do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo, RB do Cerrado, RB do Pantanal, RB da Caatinga, RB da Amazônia Central e RB da Serra do Espinhaço (UNESCO, 2021).

A ausência da COBRAMAB, em decorrência da atual inexistência de previsão legal, não impede e não compromete a existência das 07 (sete) RBs existentes no Brasil, contudo, dificulta ou mesmo impossibilita as ações do PNAP, pela inexistência de órgão incumbido de execução.

Parques

Os parques, em qualquer nível federativo, sejam Nacional, Estadual, Distrital ou Municipal, podem ser definidos como áreas sujeitas a um uso especial, que tem como objetivo a preservação de áreas naturais de grande valor ecológico, cênico, científico, cultural, educacional e recreativo, sendo proibidas as modificações ambientais e a interferência antrópica (MOREIRA, 2008; CUNHA E MUNHOZ, 2017)

Sob o prisma legal, os parques caracterizam-se como UC- Unidade de Conservação prevista na Lei n. 9.985 de 18 de julho de 2000 (Lei do SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação). Entretanto, não é todo “parque” que pode ser caracterizado como UC. A lei é clara ao definir a denominação de Parque Nacional, seus objetivos e o que deve conter para ser enquadrado como tal, não bastando, portanto, que o poder público simplesmente denomine uma área como “parque” para que esta se enquadre automaticamente como uma categoria de UC do grupo de proteção integral.

A Definição do que é, para efeitos legais, uma UC, verifica-se no próprio texto da Lei Federal n. 9.985/2000.

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

(...) (BRASIL, 2000).

Já a definição legal de um Parque Nacional é encontrada no artigo 11 da mesma lei combinada com o artigo 1º. do Decreto Federal n. 84.017/1979, instrumento regulamentador dos Parques Nacionais,

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

(BRASIL, 2000)

Art. 1º - Este Regulamento estabelece as normas que definem e caracterizam os Parques Nacionais.

§1º - Para os efeitos deste Regulamento, consideram-se Parques Nacionais, as áreas geográficas extensas e delimitadas, dotadas de atributos naturais excepcionais. Objeto de preservação

permanente, submetidas à condição de inalienabilidade e indisponibilidade no seu todo. (BRASIL, 1979).

Os objetivos de um parque nacional, envolvem a conciliação da realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento da educação ambiental e ainda o turismo ecológico com a preservação dos ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica (CUNHA E MUNHOZ, 2017).

A conciliação de pesquisas, educação ambiental e turismo ecológico com necessária conservação natural, é mediada pelas restrições impostas pelo Plano de manejo e ainda considerando as normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e por aquelas previstas em regulamento (BERNARDO, 2004). Sendo que se a unidade é criada pelo Estado ou município, será denominada respectivamente como Parque Estadual e Parque Municipal nos termos do parágrafo 4º do artigo 11 da Lei do SNUC.

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

(...)

§ 4o As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal. (BRASIL, 2000).

A proteção legal dada aos parques brasileiros é inspirada nas experiências internacionais do século XIX, carregadas pelo ideal segregacionista do ser humano *versus* natureza.

A preservação de espaços naturais de significativo valor natural e paisagístico por meio de parques iniciou-se com os parques norte-americanos de *Yellowstone* (1872); *Yosemite* (1890); *Monte Rainier* (1899); *Grand Canyon* (1919) e *Zion* (1919); sendo seguidos por vários outros países no mundo. O Canadá em 1885; a Nova Zelândia em 1894; a África do Sul e a Austrália em 1898; o México em 1894; a Argentina em 1903, o Chile, em 1926. (BOURSCHEIT E MENEGAT, 2018).

Geoparques

Com vistas à conservação da geodiversidade (variedade de ambientes geológicos, fenômenos e processos ativos geradores de paisagem - relevo, rochas, minerais, fósseis,

solos e outros depósitos superficiais que constituem a base para a vida no planeta) a UNESCO em 1997 criou a Rede Europeia de Geoparques, avançando em 2004 para a criação de uma rede global de geoparques (*GGN – Global Geoparks Network*) (CUNHA E MUNHOZ, 2017)

Geoparque pode ser entendido como um território suficientemente grande para gerar atividade econômica, mas com limites bem definidos, que deve conter geossítios de importância científica, raros, belos, de valor histórico, cultural, arqueológico ou ecológico. (BRILHA, 2005).

Apesar do conceito de Geoparque considerar a geodiversidade como elemento principal, há outros dois componentes primordiais: o geoturismo e a geoeducação. Assim, a Geoconservação juntamente com o Geoturismo e a Geoeducação formam o tripé de sustentação dos Geoparques. (OLIVEIRA, 2014)

O referido tripé é essencial à promoção da sustentabilidade em todas as suas dimensões (ambiental, social e econômica) visando estimular a economia nas comunidades locais, seja por meio da produção cultural e artística de artesanatos ou mesmo através dos serviços e comércio de apoio aos visitantes do Geoparque, como por exemplo, hospedagem, alimentação, apresentações artístico-culturais, dentre outros (BRILHA, 2005).

Ao integrar a Rede Global de Geoparques, a unidade membro passa a colaborar e trocar experiências com todos os demais membros da rede. (MOREIRA, 2014)

O Brasil é detentor de uma vasta extensão territorial rica em relação à geodiversidade, marcada pela existência de inúmeros sítios de singular importância ecológica, arqueológica, histórica ou cultural, fatores que demonstram a existência de um enorme potencial para a criação de geoparques (SCHOBENHAUS et al, 2012).

Mesmo diante de tamanha riqueza geológica e cultural, o Brasil, por ora, possui apenas um único Geoparque que foi reconhecido em 2006 pela UNESCO, o Geoparque Araripe, formado por nove sítios geológicos e localizado no estado do Ceará. (STÁVALE, 2012).

Todavia, sob a análise do aspecto legal, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA – Lei Federal nº 6.938/81 (BRASIL, 1981), o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC – Lei Federal nº 9.985/00 (BRASIL,

2000) não faz qualquer menção a geoparque como sendo uma modalidade de área protegida.

Ao contrário do que ocorre com outras áreas de interesse ambiental, os geoparques não se encontram amparados pela legislação brasileira, desvelando um grande desafio brasileiro a ser enfrentado: a falta de políticas públicas voltadas para a educação patrimonial e à geoconservação, o que dificulta a conscientização da memória cultural da população, bem como o desenvolvimento sustentável. (ONARY-ALVES, ET AL., 2015)

A ausência de regulamentação legal pode contribuir negativamente para a preservação da geodiversidade. O termo “geoparque” foi cunhado pela UNESCO, possuindo significado e relevância singular. Contudo, não há impedimentos na utilização desse nome por terceiros. O selo de “Geoparque”, atribuído pelo órgão internacional, depende de uma série de critérios estabelecidos por diretrizes próprias, sujeita à avaliação e consentimento da UNESCO, mediante um processo que envolve, inclusive visitas no local. (ONARY-ALVES, ET AL., 2015)

Assim, não basta que alguma área passe a ser designada por ato do poder público brasileiro como sendo “geoparque” ou “parque geológico” para que isso garanta àquela área o título internacional.

Diante disso, é inegável a necessidade de revisão da legislação brasileira à dar suporte e padronização à criação de geoparques no Brasil como áreas protegidas e reconhecidas como tal, diante da necessidade da preservação e conservação geológica, bem como do estabelecimento de políticas públicas e estratégias próprias para tanto.

Considerações finais

Na busca de se compreender a diferença da proteção legal estendida sobre distintas áreas de interesse ambiental, verificou-se que a dificuldade se inicia pelo complexo sistema de distribuição de competências ambientais fixado pela Constituição Federal brasileira.

Em tal sistema, os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) foram contemplados com competências similares, ora exclusivas, ora comuns, de modo que, em linhas gerais, é possível entender que a responsabilidade pela proteção e preservação do meio ambiente se estende a toda administração pública, observadas, caso a caso, as peculiaridades existentes para legislar e fiscalizar.

Buscando compreender a proteção legal de modo mais detalhado com relação à algumas denominações legais bastante usuais, em especial sobre APA – Área de Proteção Ambiental, APP – Área de Preservação Permanente, RL - Reserva Legal, “Área Verde”, Reserva da Biosfera, Parques e Geoparque, pôde-se constatar a existência de um arcabouço legal imenso criando regras e categorias de proteção distintas para tais áreas.

As APP- Áreas de Preservação Permanentes são áreas protegidas pela própria definição legal e junto com a RL – Reservas Legal são amparadas por regras previstas no Código Florestal - Lei Federal nº 12.651/2012. Já as APA – Áreas de Proteção Ambiental e os Parques estão classificados como Unidades de Conservação e são legalmente protegidos pela Lei Federal 9.985/2000 que criou o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação. As Áreas Verdes, por seu turno, possuem previsão legal no Estatuto das Cidades – Lei Federal nº 10.257/2001, podendo vir a ser reconhecidas como áreas protegidas no contexto urbano municipal.

Em situação singular, porém dispare, encontram-se as RB - Reservas da Biosfera e os Geoparques. Essas duas modalidades de áreas ambientais possuem seu embrião na UNESCO – Organização Internacional das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, porém são frutos de Programas distintos dentro daquela organização.

Enquanto as RB – Reservas da Biosfera são oriundas do *MaB – Man and the Biosphere Programme* (Programa O homem e a Biosfera), os Geoparques são frutos de outro seguimento relacionado ao *IGGP - International Geoscience and Geoparks Programme* (Programa Internacional de Geociências e Geoparques).

Sob o aspecto legal, no Brasil há um abismo entre essas duas modalidades de áreas ambientais. Com relação aos Geoparques, não há no Brasil nenhuma previsão legal específica para tal área, de modo que a consecução dos objetivos do programa da UNESCO encontra, em solo brasileiro, deveras dificuldades de serem atingidos.

Em situação melhor, sob o aspecto legal, encontram-se as RB – Reservas da Biosfera, que foram legalmente institucionalizadas e previstas no artigo 41 da lei do SNUC. Ainda que não sejam classificadas propriamente como UC –Unidade de Conservação, as reservas da biosfera podem ser entendidas perfeitamente como áreas protegidas especiais, reforçado pelo fato de constarem oficialmente no PNAP – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (Decreto Federal 5.758/2006).

Disso, verifica-se que a proteção legal brasileira para áreas de interesse ambiental, existe, é complexa e extensa, mas ainda precisa avançar e compreender algumas lacunas ainda existentes, como no caso dos Geoparques, deixando possibilidade de novas pesquisas no sentido de melhor avaliar esse cenário em específico.

Referências bibliográficas

BRASIL, Decreto Federal nº 23.793 de 23 de janeiro de 1934. Aprova o Código Florestal.

BRASIL, Decreto 24.643 de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas.

BRASIL, Lei Federal nº 4.771 de 15 de setembro de 1965. Institui o Código Florestal.

BRASIL, Decreto 74.685 de 14 de outubro de 1974. Cria, no Ministério das Relações Exteriores, a Comissão Brasileira do Programa sobre o Homem e a Biosfera, promovido pela UNESCO.

BRASIL, Lei Federal nº 6.938/81. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

BRASIL, Constituição da República Federativa do BRASIL de 1988.

BRASIL, Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

BRASIL, Decreto de 21 de setembro de 1999. Dispõe sobre a Comissão Brasileira para o Programa "O Homem e a Biosfera" - COBRAMAB, e dá outras providências.

BRASIL, Lei Federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

BRASIL, Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e institui o Estatuto das Cidades.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências.

BRASIL, Decreto Federal nº 5.758, de 13 de abril de 2006 - Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.

BRASIL, Lei Complementar nº 140 de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

BRASIL, Lei Federal nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispões sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRILHA, J. *Patrimônio Geológico e Geoconservação: A Conservação da Natureza na sua Vertente Geológica*. Editora: Palimage, 2005.

BERNARDO, C.; *A eficácia da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – Lei n. 9.985/2000: O caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Fluminense; 2004.

BOURSCHEIT, A. e MENEGAT, R. – “Reserva da Biosfera do Cerrado no Distrito Federal: zona de ação pela sustentabilidade.” *Ci & Tróp*. Recife, v.42, n.2, p.29-52, 2018

CUNHA, D. A. da; MUNHOZ, E. A. P. “Geoparque x parque nacional: um olhar jurídico.” *Revista Âmbito Jurídico* Nº 164 - Ano XX - SETEMBRO/2017 - ISSN - 1518-0360, 2017.

GUERRA, S. “A competência ambiental à luz da lei complementar n. 140 de 08 de dezembro de 2011.” *Journal Contribution*. 2016.

LINO, C. F.; DIAS, H. *Banco dos Abrolhos & Cadeia Vitoria-Trindade: Proposta de reconhecimento de uma Reserva da Biosfera marinha na Costa Central do Brasil*. São Paulo: IA-RBMA - Instituto Amigos Da Reserva Da Biosfera Da Mata Atlântica, 2014.

MOREIRA, J. C. *Patrimônio Geológico em Unidades de Conservação: Atividades Interpretativas, Educativas e Geoturísticas*. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina; 2008.

NOGUEIRA, S.P.; CASTRO, P. P. de S. “Competência em Matéria Ambiental”. *Revista Águas Subterrâneas* Vol. 1 - Julho 2009.

OLIVEIRA, J. C. S. *Geoparques no Brasil: foco geográfico na superação dos desafios*. Monografia (Graduação). Brasília: Universidade de Brasília; 2014.

ONARY-ALVES S.Y., BECKER-KERBER B., VALENTIN P. R., PACHECO M. L. A. F. “O conceito de geoparque no Brasil: reflexões, perspectivas e propostas de divulgação”. *Terræ Didática*, 11(2):94-107, 2015.

SANTIAGO, T. M. O., et al. “A evolução da reserva legal: fundamentos para análise e compreensão do instrumento”. *Ciência Rural*, vol. 47, nº. 2, 2017. *Gale Academic OneFile*.

SCHOBENHAUS, C.; Silva, C. R.. *Geoparques do Brasil: propostas*. v.1. Brasília: CPRM, 2012.

SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*, 28ª ed., São Paulo, Malheiros, 2007.

STÁVALE, Y. O. *Espacialização do patrimônio espeleológico da reserva da biosfera da serra do espinhaço: geossítios selecionados e sua importância para a geoconservação*. Dissertação (Mestrado). Minas Gerais: Universidade Federal de Minas Gerais; 2012.

UNESCO – *MaB – Man and the Biosphere Programme* - <https://en.unesco.org/mab> Acesso em Jan/2021.

UNESCO – *IGGP – International Geosciences and Geoparks Programme* <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/earth-sciences/international-geoscience-and-geoparks-programme/> Acesso em Jan/2021.

O complexo sistema legal de tutela de áreas protegidas brasileiras: uma revisão bibliográfica

Resumo

O Brasil com sua farta diversidade legislativa, usualmente exercida em matéria ambiental nas três esferas (Federal, Estadual e Municipal) dos poderes Legislativo e, em parte, pelo Executivo, acabam por criar uma miscelânea legal destinada à proteção de áreas de interesse ambiental. São várias as formas e justificativas para proteção de áreas, como por exemplo: APP, APA, Reserva Legal, Área Verde, Parques, Reserva da Biosfera, Geoparque, dentre outras. Este artigo tem por objetivo propõe a esclarecer o aparente conflito e similitude entre algumas tutelas legais que podem recair sobre áreas de interesse ambiental, buscando distinguir as seguintes: APA – Área de Proteção Ambiental, APP – Área de Preservação Permanente, RL - Reserva Legal, Área Verde, Reserva da Biosfera, Parques e Geoparque, apontando as legislações específicas de cada tutela e as competências legais relacionadas a essas tutelas. Por meio de uma pesquisa Dedutiva de procedimento bibliográfico, realizou-se este trabalho em forma de revisão de literatura, apontando ao final as necessidades de avanço da legislação.

Palavras-Chaves: APP; APA; Reserva Legal; Áreas ambientais; Competência Ambiental

The complex legal system for the protection of Brazilian protected areas: a bibliographical review

Abstract

Brazil, with its abundant legislative diversity, usually exercised in environmental matters in the three spheres (Federal, State and Municipal) of the Legislative powers and, in part, by the Executive, end up creating a legal miscellany destined to the protection of areas of environmental interest. There are several ways and justifications for protecting areas, such as: APP, APA, Legal Reserve, Green Area, Parks, Biosphere Reserve, Geopark, among others. This article aims to clarify the apparent conflict and similarity between some legal guardianships that may fall on areas of environmental interest, seeking to distinguish the following: APA - Environmental Protection Area, APP - Permanent Preservation Area, RL - Legal Reserve, Green Area, Biosphere Reserve, Parks and Geopark, pointing out the specific legislation of each guardianship and the legal powers related to these guardianships. Through deductive research of bibliographic procedure, this work was carried out in the form of a literature review, pointing out, at the end, the needs for advancing the legislation.

Keywords: APP; APA; Legal Reserve; Environmental areas; constitution jurisdiction

El complejo sistema legal para la protección de áreas protegidas brasileñas: una revisión bibliográfica

Resumén

Brasil, con su abundante diversidad legislativa, habitualmente ejercida en materia ambiental en las tres esferas (Federal, Estatal y Municipal) de los Poderes Legislativos y, en parte, por el Ejecutivo, terminan creando una miscelánea legal destinada a la protección de áreas de interés medioambiental. Existen varias formas y justificaciones para proteger áreas, tales como: APP, APA, Reserva Legal, Área Verde, Parques, Reserva de la Biosfera, Geoparque, entre otros. Este artículo tiene como objetivo esclarecer el aparente conflicto y similitud entre algunas tutelas legales que pueden recaer en áreas de interés ambiental, buscando distinguir las siguientes: APA - Área de Protección Ambiental, APP - Área de Preservación Permanente, RL - Reserva Legal, Área Verde, Biosfera Reserva, Parques y Geoparque, señalando la legislación específica de cada tutela y las competencias legales relacionadas con estas tutelas. A través de una investigación deductiva de procedimiento bibliográfico, este trabajo se llevó a cabo en forma de revisión bibliográfica, señalando, en definitiva, las necesidades para el avance de la legislación.

Palabras llave: APP; APA; Reserva legal; Áreas ambientales; Competencia ambiental

Pedagogía en el territorio para construir resistencias al extractivismo forestal y frutícola

Héctor Torres Cuevas¹
Irenia Caniu Huenuqueo²
Rosa Huenteo Calbucoy³
Julio Parra Cayupil⁴
Marcelo Quintrileo Contreras⁵

Introducción

La pedagogía basada en la tierra (*land based pedagogy*) constituye desde una perspectiva crítica del colonialismo una alternativa para descolonizar la educación en contextos indígenas. Este enfoque propone una reconexión con saberes, experiencias, historias y lenguajes que se construyen en la relación con la tierra (WILDCAT, et al, 2014; WEENIE, 2020; BOWRA; MASHFORD-PRINGLE; POLAND, 2021; CHIBLOW; MEIGHAN, 2022). Es decir, una educación que se fundamenta en procesos pedagógicos que favorecen la inmersión de niñas, niños y jóvenes con prácticas y formas de conocer indígenas (BARTMES; SHUKLA, 2020). Un estudio de Corntassel y Hardbarger (2019) realizado en contexto Cherokee muestra que para revertir barreras que afectan la educación indígena se requiere una alfabetización basada en la tierra que tenga en cuenta lo siguiente: 1) recordar elementos propios de los sistemas de vida indígenas (lengua, historias, bienestar individual y comunitario); 2) generar una reconexión con la importancia de la familia y la comunidad; 3) crear conciencia sobre los impactos de la colonización; y 4) propiciar una recuperación y sanación de efectos traumáticos en la vida indígena (CORNTASSEL; HARDBARGER, 2019). Implementar estas orientaciones contribuye a recuperar conexiones con la

¹ Doctor en Antropología por la Universidad Laval. Profesor del Departamento de Ciencias de la Educación, Facultad de Educación y Humanidades Universidad del Bío-Bío.

² Profesora de Educación Básica Intercultural por la Universidad Católica de Temuco. Docente en la Escuela El Capricho, comuna de Galvarino, región de La Araucanía.

³ Profesora de Educación Básica Intercultural por la Universidad Católica de Temuco. Docente en la Escuela El Capricho, comuna de Galvarino, región de La Araucanía.

⁴ Profesor de Educación Básica Intercultural por la Universidad Católica de Temuco. Docente en la Escuela Enzo Ferrari, comuna de Purén, región de La Araucanía.

⁵ Licenciado en Ciencias Jurídicas investigador mapuche independiente.

naturaleza, los ancestros y la espiritualidad, que han sido afectadas por el paradigma eurocéntrico de las políticas coloniales.

El estudio de Young Leon, Mendes y Jewel (2019) aporta cinco componentes de un modelo de descolonización basado en la tierra asociado con: 1) investigación y apoyo a la cultura indígena que contribuya a su recuperación con actores locales poseedores del conocimiento indígena; 2) preparación para la comprensión de las interrelaciones con la tierra y las afectaciones ambientales, biológicas, alimenticias y sociales, que impactan en las personas, las comunidades y el territorio; 3) aplicación de una pedagogía que apoye a las comunidades indígenas locales en la afirmación de derechos; 4) reflexión sobre la ética relacional, lo que implica negociar y discutir los límites y alcances de prácticas que incorporan conocimientos indígenas, estableciendo distinciones entre lo público y lo privado; y 5) utilización de protocolos y principios basados en la oralidad que favorezcan la comprensión de símbolos, relaciones y significados, que sustentan la episteme de las lenguas indígenas. Lo propuesto entrega orientaciones para la generación de una educación pensada a partir de relaciones con la tierra y el territorio. Esto sin duda resulta vital para abrir alternativas que permitan contrarrestar las políticas educativas coloniales, el modelo económico extractivista y el paradigma colonial eurocéntrico que separa al ser humano de la naturaleza.

En línea con Bowra et al., (2021, p. 134) se entiende que “[...] los pueblos indígenas continúan manteniendo vivas las formas indígenas de conocimiento a través del aprendizaje basado en la tierra. La importancia de la tierra en la transmisión del conocimiento indígena intergeneracional e intrageneracional es alta”. Bartmes y Shukla (2020) indican que estas iniciativas pedagógicas pueden constituirse en un tercer espacio transformador, que contribuya a que las generaciones de estudiantes indígenas crezcan fuertemente vinculados con la tierra e inmersos en sus lenguajes, espiritualidad y creencias (SIMPSON, 2014).

Por lo mismo, el presente trabajo se enfocó en avanzar en la identificación de conocimientos sionaturales mapuche que contribuyan al diseño de una pedagogía conectada con la tierra. Lo que buscamos es construir alternativas epistemológicas que diversifiquen el currículum escolar y critiquen la monoculturalidad instalada por el modelo económico-productivo

de base extractivista. Es así que la investigación se orientó por las siguientes preguntas: ¿De qué forma una pedagogía basada en la tierra contribuye a la generación de un pensamiento crítico y reflexivo del modelo económico de base extractivista en La Araucanía? Y ¿Cómo las prácticas que configuran los calendarios locales son un espacio y tiempo que confronta la racionalidad del sistema de explotación orientado al monocultivo de especies forestales y frutales? El orden del contenido se organiza en antecedentes del marco de referencia, metodología del estudio, resultados y conclusiones.

Método Inductivo Intercultural (MII): aportes epistemológicos para una pedagogía en el territorio

En Latinoamérica se constata el surgimiento de diferentes propuestas educativas enfocadas en transformar la educación en contextos indígenas. Una de estas experiencias tiene relación con el Método Inductivo Intercultural (MII) originado en los trabajos del antropólogo Jorge Gasché. El MII es un enfoque político, epistémico y pedagógico integral que tiene su punto de partida en actividades concretas que son parte de la vida familiar y comunitaria en contextos indígenas (GASCHÉ, 2008; SARTORELLO, 2016). En su fundamento epistémico se incorpora una concepción sintáctica de la cultura, que implica entenderla en parte y producto de las actividades humanas en su relación con la naturaleza (REPETTO; CARVALHO, 2015). El MII se opone a una utilización paratáctica de la cultura, es decir como algo que puede ser inventariado y clasificado, para insertarlo en una propuesta pedagógica sin considerar elementos contextuales que configuran los principios epistemológicos y ontológicos de los conocimientos indígenas (GASCHÉ, 2008; REPETTO; CARVALHO, 2015; DA SILVA, 2014).

Una dimensión clave en la concreción del MII es el rol político de los actores del medio familiar y comunitario en la construcción de metodologías contextualizadas y con pertinencia cultural (GASCHÉ, 2013; SARTORELLO, 2014; MARTÍNEZ, 2019). Esta propuesta se opone a la educación escolar desarraigada, racista, colonial y descontextualizada, que ha estado enfocada al debilitamiento social, económico, epistémico y político de los pueblos indígenas (NIGH; BERTELY, 2018). Lo que se busca es preparar a una nueva ciudadanía indígena con un sentido de arraigo por

su territorio, que asuma su compromiso y responsabilidad por mejorar las condiciones de vida de sus comunidades (BERTELY, 2015). Para ello resulta clave avanzar en: 1) formación de docentes con una perspectiva crítica de su condición de reproductor de marcos de referencia que representan a la sociedad dominante (GONZÁLEZ APODACA, 2010; GASCHÉ, 2013); 2) diseño de material didáctico contextualizados, por ejemplo, calendarios sacionaturales, mapas vivos y tarjetas de autoaprendizaje, que sirvan de referencia para los procesos educativos (NIGH; BERTELY, 2018; MORENO; CORRAL, 2019); y 3) potenciar la expresión de la creatividad indígena y la configuración en los actores implicados de una conciencia política, que favorezca la comprensión de la ambivalencia personal que afecta a estudiantes, padres y madres de familia y educadores producto de la dominación sociocultural (GASCHÉ, 2008; MARTÍNEZ, 2019).

Calendarios sacionaturales alternativa pedagógica crítica del extractivismo neoliberal

Los calendarios sacionaturales constituyen un instrumento pedagógico que está en la base epistemológica, política y social del MII. En tal sentido, las actividades sociales, productivas y rituales configuran un entramado sacionatural comunitario que organiza el sistema de vida en los territorios indígenas (BERTELY, 2012; SARTORELLO, 2021). La construcción de los calendarios considera en su elaboración aspectos asociados con: 1) diseño circular integrado por diferentes círculos concéntricos; 2) utilización de ciclos anuales de la vida social y natural (calendario propio y el calendario gregoriano); y 3) indicadores climáticos y aspectos relacionados con cambios en las plantas, animales, procesos productivos y rituales (NIGH; BERTELY, 2018; SARTORELLO, 2021).

De esta forma lo que se realiza cotidianamente en las comunidades indígenas “revelan un saber intergeneracional que es vulnerable y que hoy en día no siempre es transmitido y mucho menos puesto al día, en vista de los tiempos y realidades actuales.” (NIGH; BERTELY, 2018). Precisamente, los calendarios sacionaturales representan una oportunidad de reapropiación de los saberes indígenas en niños, niñas y jóvenes, al mostrar la complejidad de los sistemas de organización territorial indígena y los cambios observados por distintos procesos que han transformado la vida familiar y comunitaria. Así lo que se proyecta es alcanzar lo que Bertely (2014)

denomina alfabetización territorial crítica y reflexiva considerando al territorio comunitario la matriz epistémica que configura los conocimientos, saberes, haceres, sentires, pensares, vivires indígenas (SARTORELLO, 2021).

Modelo de desarrollo económico neoliberal chileno

En Chile el modelo de desarrollo económico se encuentra directamente vinculado con actividades que priorizan la exportación de productos derivados de actividades agrícolas, frutícolas, forestales, mineras y pesqueras. Durante los últimos 40 años el país ha experimentado un crecimiento basado en la liberalización de la economía (OFICINA DE ESTUDIOS Y POLÍTICAS AGRARIAS [ODEPA], 2017) y lo establecido por el consenso de Consenso de Washington (SAUZET, 2004; MARTÍNEZ; REYES, 2012). De esta manera, se ha priorizado la apertura económica al mundo con la firma de acuerdos y tratados de libre de comercio⁶, la privatización de las actividades del Estado y la flexibilización del mercado laboral (NOVIK; NAZAL, 2020; TANDON, 2009; HILGERS, 2012).

Entre los efectos de las reformas económicas se destaca lo alcanzado por la industria forestal y frutícola. La industria forestal constata un crecimiento sostenido en la producción de madera y sus derivados con exportaciones el año 2022 que superan los 6 mil millones de dólares (ÁLVAREZ, et al, 2022). Algunas características de la industria muestran que: 1) el 76,1% de las exportaciones comerciales están concentradas en dos grupos empresariales Arauco y CMPC; 2) dispone la plantación principalmente de dos especies de monocultivo *Pinus radiata* y *Eucalyptus globulus*; 3) concentra el grueso de las exportaciones a China y Estados Unidos; y 4) representa el 2% del PIB y genera el 3,5% de los empleos en Chile (ÁLVAREZ; BAÑADOS, 2022; CORPORACIÓN CHILENA DE LA MADERA [CORMA], 2022).

Respecto a la industria frutícola se destaca que Chile es el principal productor y exportador de frutas del hemisferio sur⁷ (PEFAUR, 2020), con un aumento sostenido de la cantidad

⁶ Actualmente Chile cuenta con 33 acuerdos comerciales.

⁷ Cerezas, uvas, arándanos y nueces en el sector frutas frescas y frutos secos, y en procesados, lidera en envío de manzana, uva y ciruela deshidratada. (PEFAUR, 2020).

de superficies plantadas durante los últimos 20 años (APEY, 2019; PEFAUR, 2020). Es importante señalar, que después de la minería del cobre, el sector frutícola es el segundo mayor exportador del país (PEFAUR, 2023). Las regiones con mayor cantidad de hectáreas destinadas a la producción de fruta son O'Higgins, Maule y Metropolitana. El foco de la producción se destina principalmente para ser enviado a Estados Unidos y China (PEFAUR, 2023).

En este sentido las condiciones ambientales, geográficas y comerciales han sido claves en el éxito económico de la industria forestal y frutícola. Si situamos el análisis a la región de La Araucanía, es posible constatar que es la segunda región, con mayor cantidad de plantaciones forestales con un total de 480.035 hectáreas (SAGARDÍA, et al, 2021). En tanto, informes de la ODEPA dan cuenta que en materia de plantaciones frutícolas se observa un desplazamiento progresivo desde la zona norte al sur del país. De esta forma, la región muestra un alza significativa de huertos destinados al cultivo de distintas especies de fruta (PARODI, 2019; APEY, 2019; PEFAUR, 2020).

Este panorama evidencia la concentración de un sistema de producción de carácter extractivista que ha generado transformaciones profundas en el territorio, con un impacto particular en la población del pueblo mapuche, que vive en zonas en las que se concentran plantaciones forestales y huertos frutícolas (TORRES-SALINAS, et al, 2016; ROMERO; CASTRO; GARCÍA, 2018). Basándonos en lo formulado por Gudynas (2015, p.13) entendemos el extractivismo “[...] como un tipo de extracción de recursos naturales, en gran volumen o alta intensidad, y que están orientados esencialmente a ser exportados como materias primas sin procesar, o con un procesamiento mínimo”. Lo planteado por Gudynas retrata lo que acontece en La Araucanía, añadiendo investigaciones recientes, que el modelo económico basado en la extracción ha profundizado la pobreza, desigualdad y conflictos socioambientales (MONTALBA-NAVARRO; CARRASCO, 2003; MARIMÁN; VALENZUELA; CORTÉS, 2015; ANDRADE, 2019; GONZÁLEZ-HIDALGO; LÓPEZ-DIETZ; PACHECO-PAILAHUAL, 2019; LATORRE; ROJAS, 2016; HOFFLINGER, et al, 2021; PINO; CARRASCO, 2019).

Metodología

La investigación es de carácter cualitativo y se sustentó en el paradigma interpretativo-comprensivo basado en una visión que permite “...comprender una realidad desde la relación que hay en cada uno de sus elementos y no desde la mirada aislada de estos” (MURCIA, 2001, p. 32). A su vez, se consideró los aportes de la literatura crítica de la investigación en contextos indígenas que invita a descolonizar las prácticas de recolección de datos. De esta forma, se espera avanzar en propuestas que reconozcan la autoría indígena y contribuyan a las comunidades, por medio de una lógica contraria al extractivismo epistémico utilizado en modelos clásicos de investigación (SMITH, 2016). Así, se realizó un trabajo que complementó una etnografía colaborativa movilizándolo la articulación entre actores del medio educativo, mapuche y académico (RAPPAPORT; RAMOS PACHO, 2005).

El trabajo de campo se desarrolló en la región de La Araucanía situada en el centro sur de Chile. Los resultados son parte de la indagación realizada en el área territorial mapuche *nagche* (gente del bajo) ubicada en la comuna de Galvarino. En esta comuna se trabajó por 8 meses en una escuela rural de carácter público, que atiende principalmente a estudiantes de origen mapuche (95%) e implementa el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) del Ministerio de Educación. Antecedentes de la comuna muestran lo siguiente: 1) El 70% de la población es de origen mapuche (8.211 personas); 2) cuenta con 17.866 hectáreas destinadas a plantaciones forestales; y 3) dispone de 212,94 hectáreas de huertos frutícolas para el cultivo de avellano, arándano americano, cerezo y nogal.

La sistematización de los datos articuló los siguientes momentos: 1) formalización del acceso a la escuela con equipo directivo responsable de la institución; 2) establecimiento de plan de trabajo entre profesora de educación básica intercultural, una *kimche* (sabio mapuche) que cumple rol de educadora tradicional y el investigador responsable del proyecto con su equipo de asistentes; 3) realización de talleres para la identificación de prácticas que forman parte del calendario local y su correspondiente ubicación temporal; y 4) generación de relatos en lengua mapuche con descripción de las prácticas del calendario socionatural.

Los datos fueron procesados con el análisis crítico de contenido (SHORT, 2017), para ir más allá de las ideologías que mediatizan el discurso de los sujetos, con el propósito de entender los significados que surgen de las prácticas en las concepciones de tiempo y espacio mapuche. La revisión e interpretación de los registros de audio permitieron generar una crítica a la ideología universal monocultural que fundamenta el currículum escolar chileno. El análisis integró los siguientes pasos: 1) organización de registros sistematizados en formato de audio en lengua mapuche; 2) transcripción de registros de audio en lengua mapuche y traducción al español; 3) identificación de prácticas que configuran el calendario socionatural local; 4) descripción del contenido que caracteriza cada práctica del calendario; y 5) configuración de una propuesta inicial de calendario socionatural.

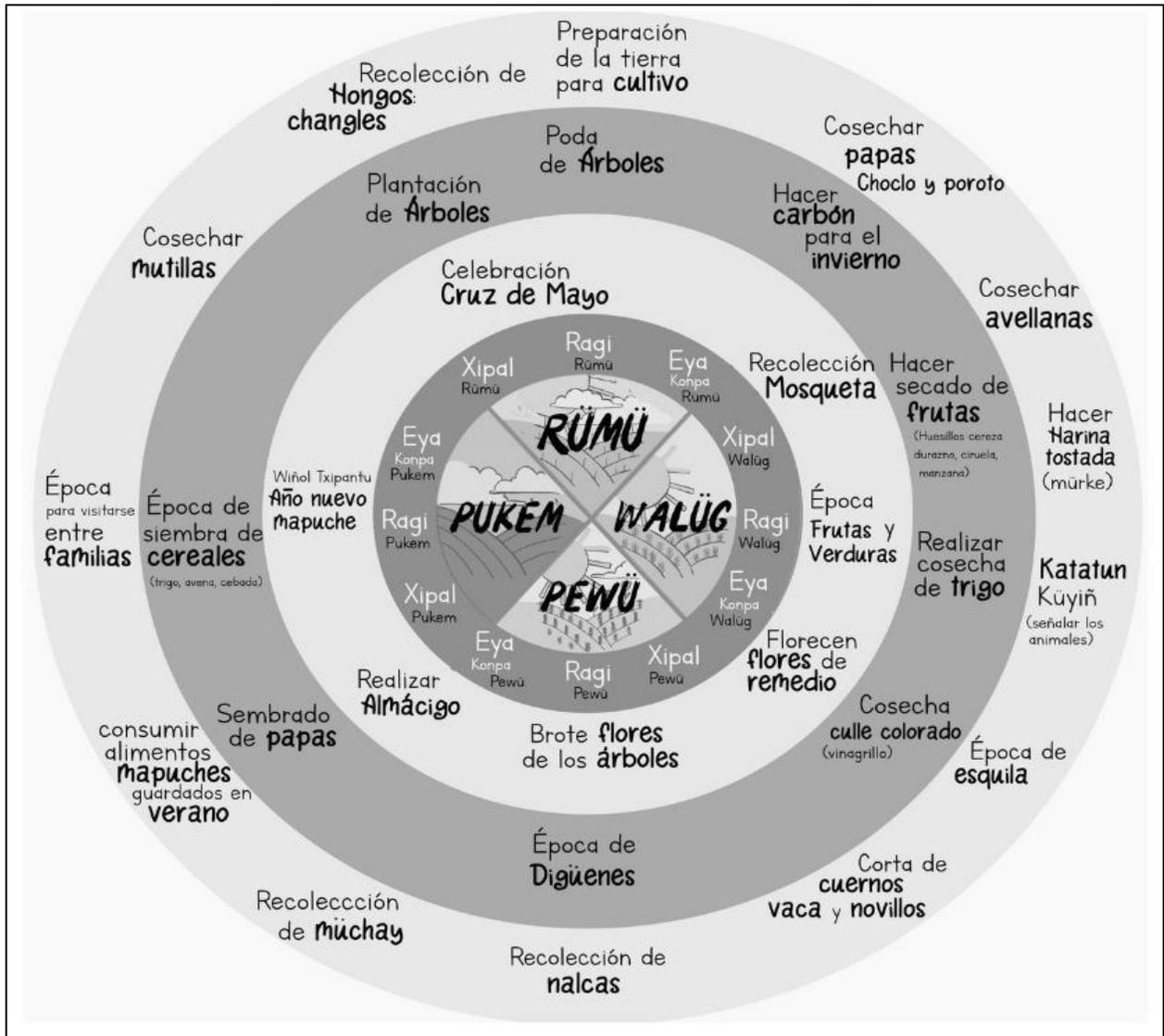
Resultados

Los resultados obtenidos se presentan en la categoría “Calendario socionatural y prácticas cotidianas”. Según la figura N°1 el calendario socionatural fija en el centro 4 ciclos estacionales: *pükem* (tiempo de lluvias), *pewü* (tiempo de brotes), *walüg* (tiempo de abundancia) y *rümü* (tiempo de descanso). Cada ciclo considera 3 subciclos asociados con los términos *eya konpa* (primeras manifestaciones), *ragi* (manifestación plena) y *xipal* (conclusión de la etapa) (HUENCHULAF; CÁRDENAS; ANCALAF, 2004). Esta es una organización reconocida por distintos actores mapuche según se observa en el siguiente testimonio:

Pükem ka, el invierno esta primero, luego viene pewü (tiempo de brotes), después cosecha küpay ka, y que se le llama walüg, ahora en época de walüg hay de todo tipo de cultivo (fijke tukukan), de todo tipo de siembra (fijke kexan), de todo tipo de árboles (fijke anümka), ahora estamos entonces en época de walüg, eso es walüg. En cambio, en pükem (tiempo de lluvias) no hay ninguna cosa, ni siquiera pasto, ninguna cosa hay en pükem” (Madre de familia mapuche).

Estos ciclos estacionales sirven de referencia para disponer 29 prácticas cotidianas del territorio (ver figura N°1). Cada práctica se ubicó en el calendario a partir de la colaboración entre: educadora tradicional, profesora de educación básica intercultural, investigador responsable y equipo de asistentes en el proyecto.

Figura N°1. Calendario siconatural en territorio *nagche*



Fuente: elaboración del equipo de trabajo

En la tabla N°1 las prácticas se organizan en los siguientes ejes: productiva, socio-espiritual, recolección, cuidado y preparación. Esto define un calendario del territorio articulado con diferentes relatos sistematizados en lengua mapuche y transcritos posteriormente al español.

Tabla N°1. Eje y tipo de práctica calendario siconatural

EJE	TIPO DE PRÁCTICA
PRODUCTIVA	<ul style="list-style-type: none"> - Época de siembra de cereales - Sembrado de papas - Realizar almácigo - Corta de cuerno de vacas y novillos - Realizar cosecha de trigo - <i>Katatun kujiñ</i> (marcar a los animales) - Época de esquila - Preparación de la tierra para el cultivo
SOCIOESPIRITUAL	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Wiñol txipantü</i> (inicio nuevo ciclo anual) - Época para visitarse entre familias - Celebración cruz de mayo
RECOLECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Época de digüeñes - Recolección de <i>müchay</i> (berry azulado) - Recolección de nalcas - Cosecha de culle colorado - Recolección mosqueta - Época de frutas y verduras - Cosechar avellanas - Cosechar papas, choclos y porotos - Recolección de hongos y changles - Cosechar mutillas
CUIDADO Y PREPARACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Plantación de árboles - Poda de árboles - Hacer carbón para el invierno - Hacer harina tostada - Hacer secado de frutas - Consumir alimentos guardados en verano

Fuente: elaboración del equipo de trabajo

Los ejes organizados en la tabla N°1 evidencian distintos procesos que se desarrollan en el transcurso del ciclo del txipantü (ciclo anual). Un ejemplo son las prácticas socioespirituales como la celebración de la cruz de mayo:

La cruz de mayo, para esto se debe tener una cruz de canelo, la que debe tener flores de copihue para que se vea bien, tiene que tener ramas de laurel y se debe hacer siempre en dirección hacia el lugar donde se encuentra la salida del sol, para que así llegue bien el año. De esta manera poder tener un buen año, estas cosas nos han dicho sobre el conocimiento y son parte de la sabiduría mapuche que debemos seguir manteniendo. Por esta razón hay diversidad de ofrendas para hacer rogativa, hay cántaros con muday (bebida de trigo o maíz), hay harina tostada, en la medianoche se hace rogativa con muday cuando pasa la gente con la cruz de mayo. También se hace ceremonia con harina tostada, se le ofrenda harina tostada y muday a la cruz, se hace con cariño. De esta manera se hacía esta actividad antiguamente, este conocimiento es el que yo tengo y este es el conocimiento que debe seguir avanzado, ya que es conocimiento mapuche (Educatra tradicional).

Las actividades que involucran la celebración de la cruz de mayo dan cuenta de espacios de reunión para compartir entre las personas y conectarse con la espiritualidad mapuche. De acuerdo al relato la ceremonia necesita una cruz de canelo (árbol ceremonial) cubierta con flores de copihue y ramas de laurel. El relato destaca que la ceremonia se dirige hacia la salida del sol txipawe antü. En este caso particular, la actividad se realiza para solicitar bienestar en el desarrollo de procesos agrícolas entregándose un kullitu (pago) con las ofrendas señaladas por la educadora tradicional (muday, harina tostada). Igualmente, en el calendario se destacan testimonios de faenas productivas necesarias para la subsistencia de las familias, entre ellas una práctica característica del territorio es la elaboración de carbón:

No es cortar la leña y de inmediato comenzar a hacer esto, si no tienes bien el horno, no rinde el carbón, no sale nada, entonces se corta bien la madera, después otro día los hombres trozan la madera para hacer el carbón. Durante el mes de diciembre no es apropiado hacer carbón, porque hace mucho calor y surgen enfermedades asociadas a la faena de hacer carbón, estas enfermedades surgen producto del trabajo en el horno. Para esta labor hay que ir a la montaña, de esta manera podían obtener carbón nuestros antepasados [...] La madera que se utilizaba antes era el hualle, raulí, lingue, boldo, mañío, maitén, todos esos tipos de madera había y daban muy buen carbón, ahora lo único que se encuentra es pino. Los hombres y las mujeres buenas para trabajar ayudaban trozando la leña. Yo hacía ese trabajo, ayudando a mi papá en la faena de hacer carbón, trozábamos la leña y después cargábamos la leña, después tapábamos todo el horno con piedras, estas piedras se llamaban chapu (Educadora tradicional).

La descripción muestra la complejidad de actividades productivas que articulan la participación de distintos miembros de la familia y requieren procedimientos específicos. Es interesante recalcar, que estas acciones se efectúan respetando las normas culturales del az mapu (normas de conducta). Lo que implica la práctica de un gijatu (acción para agradecer y pedir) al interactuar las personas con los gen (fuerza protectora de un lugar) del espacio en el territorio en el que realizan la elaboración del carbón. Además, se constatan procedimientos relacionados con el kimeltuwün método de enseñanza propio de la educación familiar mapuche. De esta manera los abuelos, padres y madres de familia u otros parientes, se encargan de entregar saberes y conocimientos necesarios a niños y niñas que den continuidad a la práctica de elaboración del carbón. Junto a lo anterior, es importante analizar lo planteado en el relato sobre la pérdida de bosque nativo en el territorio al ser reemplazado por especies de pino y eucaliptus introducidas por la industria forestal.

Otro ejemplo de actividad que configura el calendario socionatural es lo asociado con el tiempo destinado a la siembra de papas:

Para sembrar papas se debe preparar bien el suelo, primero se debe agregar a la tierra un abono natural producido con guano de los animales. El abono natural se debe agregar previamente en el espacio donde se realizará la siembra, ya que aporta gran cantidad de nutrientes al suelo. Es como enriquecerlo o alimentarlo de estos nutrientes, de esta manera brotan bien las papas. Hay que preparar bien la tierra, se debe trabajar con bueyes, con arado, cuando todo se deja preparado se puede sembrar, en un día que este bueno, sin lluvia se siembran las papas. De esta manera brotan todas a la misma vez y la siembra de papas sale pareja. Además, se dice que la siembra se debe realizar en la fase de luna menguante, así salen buenos frutos de papas, no crecen grandes, pero salen buenas papas y porotos también. Si siembra en la fase de luna nueva, las plantas crecen logrando brotar fuera de la tierra, crece mucho la planta fuera de la tierra, pero no crece el fruto (Educadora tradicional).

La organización de la siembra de papas involucra poner en práctica conocimientos sobre el estado del suelo, fertilización con abono natural, preparación de la tierra y ciclo lunar recomendado para la siembra. Estos conocimientos son desarrollados por medio del inarumen, es decir la observación minuciosa de los elementos del entorno natural. Precisamente el trabajo de la siembra se realiza en una época específica del año y requiere que los responsables del trabajo manejen la información del entorno. Por ejemplo, la siembra que se efectúa en un espacio de 5 hectáreas, va a considerar la utilización de sólo 2 hectáreas para la papa de la temporada de junio y julio. En el terreno sobrante existe la posibilidad de que las heladas quemem la planta que está en crecimiento. Por lo mismo, la observación integral de los procesos de la naturaleza resulta clave para que la papa tenga las condiciones óptimas de crecimiento, rendimiento y producción agrícola. Por consiguiente, en el medio familiar se cuenta con una estructura definida orientada a conseguir una óptima producción de papas utilizando desechos orgánicos, regulando el manejo del suelo e integrando la observación de indicadores temporales y climatológicos.

A su vez en el calendario local se incorporan prácticas de cuidado y preparación. Una de ellas es la producción de alimentos con el secado de frutas:

Durante el mes marzo nos dedicamos a secar duraznos, manzanas, cerezas y otros frutos, como una forma de prepararnos para el invierno, la época de lluvias un tiempo en el que no abunda la comida y las personas ya no tienen donde obtener frutos. Para realizar el secado de frutas se debe pelar el durazno y colocar cuando el sol calienta más fuerte. En tanto la manzana, cereza, albaricoque y ciruelas se dejan secando arriba de una rama, de esa manera se logra un mejor secado de esas frutas. A mí me enseñaron a deshidratar frutas, lo que hago es pelar los duraznos, luego los coloco en una malla, hiervo agua y los sumerjo en el agua hirviendo, cuando los saco quedan los frutos color negro. Se debe hacer esto primero por si tienen gusanos de esta manera mueren todas las larvas o bichos que es como le llaman los no

mapuche. De esa manera no se agusanan, de lo contrario dicen algunos que se pueden apollillar, eso ocurre al hacer una gran cantidad dice la gente (Educatra tradicional).

El secado de frutas es una práctica que permite almacenar alimentos para su consumo en invierno. El desarrollo de esta actividad requiere se cumplan procedimientos específicos que se adaptan al tipo de fruta que se busca conservar. Es así que hay frutas que se deben secar al sol y otras como el maqui que son secadas a la sombra. Ahora bien, con el propósito de obtener un producto de calidad es fundamental manejar las formas apropiadas de manipular la fruta, para que así se pueda lograr una deshidratación que permita su conservación y posterior consumo.

En línea con la producción de alimentos se encuentran prácticas de recolección de productos de la naturaleza. Un tipo de productos que se recolecta es la rosa mosqueta:

Ahora hablaremos sobre la manera en que se obtiene el fruto llamado mosqueta o corales, que es como le denominan por estos sectores, no sé bien que nombre tiene, pero yo lo conozco como mosqueta [...] este fruto se encuentra en unos arbustos es un fruto valioso, se utiliza para preparar mermeladas, la mosqueta se caracteriza por tener muchas vitaminas. Yo hice dulce de mosqueta, hice esta mermelada dulce, tiene una consistencia parecida a la de un jarabe, además uno lo puede vender y obtener dinero, nos sirve para obtener dinero y lo podemos utilizar como medicina. La mosqueta tiene mucho trabajo y hay que tener conocimiento para poder prepararla. Este fruto es de gran utilidad, una característica muy importante que posee es que sale de forma natural, sale por sí sola (Educatra tradicional).

La obtención de distintos frutos y hongos comestibles que crecen naturalmente en el territorio constituyen una fuente de alimentación valorada por las familias mapuche. Su recolección requiere conocimientos respecto a los lugares y tiempos en los que pueden encontrarse y la forma de prepararlos para el consumo humano. Su utilización tiene alcances que inciden en la economía familiar al ofrecerse los productos recolectados en las ferias campesinas locales. En tal sentido, la recolección de productos es parte de las dinámicas familiares que dan cuenta de una autonomía alimentaria en la sociedad mapuche que persiste generacionalmente. Sin embargo, la introducción de monocultivo forestal y frutícola impactan en el acceso a este tipo de frutos y hongos. Es lo que observamos con el crecimiento progresivo de plantaciones de manzana en las cercanías de la escuela (ver foto 1).

Foto N°1. Plantación de manzanas en territorio *nagche* comuna de Galvarino



Fuente: foto del autor

Conclusión

Para concluir, se reconoce que los saberes y conocimientos que configuran el calendario sacionatural en territorio *nagche* están integrados a un conjunto de prácticas cotidianas vinculadas a la agricultura, ganadería, recolección de productos, ceremonias y procesos sociales. En este sentido, lo construido en el sistema de conocimiento mapuche está fundamentado epistémica y ontológicamente en la relación persona-naturaleza-cosmos-espiritualidad (TORRES; QUILAQUEO, 2011; QUIDEL, 2016; ÑANCULEF, 2016, 2020).

La propuesta del calendario sacionatural permite interpelar la racionalidad del sistema de explotación de los recursos naturales instalada por la industria forestal y frutícola en territorio mapuche. De esta forma, se constata que cada práctica expresa una manera de articular actividades que son claves para el bienestar y economía de la familia mapuche a través de un

sistema que no busca agotar los recursos y biodiversidad del territorio. Al contrario, lo que se proyecta es una relación basada en el *yamuwün* (respeto entre las personas) y el *ekuwün* (respeto a la naturaleza), que exigen de las personas un comportamiento respetuoso con la naturaleza y lo no humano (QUILAQUEO, 2006; ALONQUEO, et al, 2022). Ahora bien, una crítica que emerge señala que las personas en la actualidad no estarían considerando en la ejecución de prácticas cotidianas protocolos socioespirituales mapuche. Para Quidel (2020) sería resultado de la “[...] desmapuchización de las familias, o alto grado de colonización” (p. 227), lo que genera un alejamiento en las nuevas generaciones de prácticas como el *gijatu* o la entrega del *kullitu* en señal de respeto.

Finalmente, se destaca que el calendario socionatural es una propuesta sostenida en un marco ético, político y educativo que puede contribuir a la generación de: 1) arraigo por el territorio en niños, niñas y jóvenes; 2) instancias de trabajo colaborativo en el territorio que refuercen la conexión con prácticas propias de las familias mapuche; 3) profundización del aprendizaje de conocimientos mapuche asociados con biodiversidad, ciclos astronómicos, procesos productivos y ceremoniales; 4) aprendizaje de prácticas socioespirituales para el establecimiento de una interacción basada en el *yamuwün* y *ekuwün*; 5) formación del pensamiento crítico y reflexivo en niños, niñas, jóvenes, docentes y las familias respecto al impacto de la industria forestal y frutícola en las prácticas que configuran el calendario socionatural; y 6) construcción de una alternativa social, económica y pedagógica que contribuya al control territorial, el resguardo de la autonomía alimentaria y el aprendizaje intergeneracional.

Agradecimientos

Grupo de Investigación en Educación e Interculturalidad GI2364248 de la Universidad del Bío-Bío y proyecto Fondecyt Regular N°1231788.

Referencias bibliográficas

- ALONQUEO, Paula, et al. "Learning with respect: a Mapuche cultural value (Aprender con respeto: un valor de la cultura mapuche)". *Journal for the Study of Education and Development*, v. 45, n. 3, p. 599-618, 2022.
- ÁLVAREZ, Verónica, et al. "Anuario forestal 2022". Santiago: Instituto Forestal, Chile, Boletín Estadístico n. 187, 2022.
- ÁLVAREZ, Verónica; BAÑADOS, Juan Carlos. "Exportaciones Forestales Enero-diciembre 2021". Santiago: Instituto Forestal, Chile, Boletín Estadístico n. 184, 2022.
- ANDRADE, María José. "La lucha por el territorio mapuche en Chile: una cuestión de pobreza y medio ambiente". *L'Ordinaire des Amériques*, n. 225, 2019.
- APEY, Alfredo. "La fruticultura en Chile: tendencias productivas y su expresión territorial. Análisis realizado a partir de los Catastros Frutícolas para el período 1999-2018". Santiago: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Ministerio de Agricultura, 2019.
- APEY, Alfredo; BARRERA, Daniel; RIVAS, Teodoro. (2017). "Agricultura chilena. Reflexiones y desafíos al 2030". Santiago: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Ministerio de Agricultura, 2017.
- BARTMES, Natalie; SHUKLA, "Shailesh. Re-envisioning land-based pedagogies as a transformative third space: perspectives from university academics, students, and Indigenous knowledge holders from Manitoba, Canada". *Diaspora, Indigenous, and Minority Education*, v. 14, n. 3, p. 146-161, 2020.
- BERTELY, María. "Enfoques postcoloniales y movimiento político y pedagógico intercultural en y desde Chiapas, México". *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, v. 36, n. 141, p. 75-102, 2015.
- BERTELY, María. "Educación intercultural, alfabetización territorial y derechos indígenas en y desde Chiapas, México". *Artículos y Ensayos de Sociología Rural*, v. 9, n. 17, p. 23-39, 2014.
- BOWRA, Andrea; MASHFORD-PRINGLE, Angela; POLAND, Blake. "Indigenous learning on Turtle Island: A review of the literature on land-based learning". *The Canadian Geographer/Le Géographe canadien*, 2021, v. 65, n. 2, p. 132-140, 2021.
- CENTRO DE INFORMACIÓN DE RECURSOS NATURALES, CIREN. "Catastro frutícola principales resultados región de La Araucanía". Santiago: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), y el Centro de Información de Recursos Naturales, CIREN, 2022.
- CHIBLOW, Susan; MEIGHAN, Paul. "Language is land, land is language: The importance of Indigenous languages". *Human Geography*, v. 15, n. 2, p. 206-210, 2022.
- CORNTASSEL, Jeff; HARDBARGER, Tiffanie. "Educate to perpetuate: Land-based pedagogies and community resurgence". *International Review of Education*, v. 65, p. 87-116, 2019.
- CORPORACIÓN CHILENA DE LA MADERA. Memoria 2021-2022. Santiago: CORMA, 2022.

DA SILVA, Lucilene. “El método inductivo intercultural y el calendario socioecológico como estrategias para el fortalecimiento de una formación crítica e intercultural de profesores indígenas de los estados de Minas Gerais y Bahía, Brasil”. *ISEES: Inclusión Social y Equidad en la Educación Superior*, n. 10, p. 79-96, 2012

ESCALONA, Miguel, et al. “Cambios en la organización económico-espacial de la fruticultura en territorios de La Araucanía, Chile”. *Economía, sociedad y territorio*, v. 14, n. 44, p. 119-140, 2014.

GÁLVEZ, Diego; PEDEMONTTE, Nicolás. “La protesta mapuche y la extensión del estado de emergencia en Wallmapu”. *Anuario del Conflicto Social*, n. 13, 2022.

GASCHÉ, Jorge. La motivación política de la educación intercultural indígena y sus exigencias pedagógicas. ¿Hasta dónde abarca la interculturalidad? En: BERTELY, M.; GASCHÉ, J. y PODESTÁ, R. (Coords.). *Educando en la diversidad. Investigaciones y experiencias educativas interculturales y bilingües*. Quito, Ecuador: Abya-Yala, 367-397, 2008.

GASCHÉ, Jorge. “Éxitos y fracasos de una propuesta educativa basada sobre el "Método Inductivo Intercultural" en implementada en el Perú, México y el Brasil”. *ISEES: Inclusión Social y Equidad en la Educación Superior*, n. 13, p. 17-34, 2013.

GONZÁLEZ APODACA, Erica. “Una experiencia de apropiación de la pedagogía inductiva intercultural entre maestros y formadores de docentes en Oaxaca, México”. *Cuadernos Interculturales*, v. 8, n. 14, p. 227-243, 2010.

GONZÁLEZ-HIDALGO, Marien; LÓPEZ-DIETZ, Sandra; PACHECO-PAILAHUAL, Stefanie. “El sentipensar extractivo colonial”. *Journal of Latin American Geography*, v. 18, n. 3, p. 85-109, 2019.

GUDYNAS, Eduardo. “Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza”. Bolivia: Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB), 2015.

HILGERS, Mathieu. “The historicity of the neoliberal state”. *Social Anthropology*, v. 20, n. 1, p. 80-94, 2012.

HOFFLINGER, Alvaro, et al. “Do large-scale forestry companies generate prosperity in indigenous communities? The socioeconomic impacts of tree plantations in southern Chile”. *Human Ecology*, v. 49, p. 619-630, 2021.

HUENCHULAF, Ernesto; CÁRDENAS, Prosperino; ANCALAF, Gladys. “Nociones de Tiempo y Espacio en la Cultura Mapuche Guía Didáctica para el Profesor Nivel Básico I”. Santiago: LOM Ediciones, 2004.

LATORRE, Juan Ignacio; ROJAS, Nicolás. “El conflicto forestal en territorio mapuche hoy”. *Ecología política*, n. 51, p. 84-87, 2016.

MARIMÁN, José; CORTÉS, Francisco; VALENZUELA, Esteban. “El nuevo ciclo de movilización mapuche en Chile: la emergencia de la CAM y el proyecto autonomista para una región plurinacional”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, v. 17, n. 34, p. 279-301, 2015.

MARTÍNEZ, Rubí; REYES, Ernesto. “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina”. *Política y cultura*, n. 37, p. 35-64, 2012.

MARTÍNEZ, Alfredo. “Mi experiencia en el Método Inductivo Intercultural”. *Articulando e Construyendo Saberes*, v. 4, 2019.

MORENO, Luz; CORRAL, Gustavo. “Metodologías inductivas interculturales para una pedagogía decolonial”. *Sinéctica*, n. 52, 2019.

MONTALBA-NAVARRO, René; CARRASCO, Noelia. “Modelo forestal chileno y conflicto indígena; ecologismo cultural mapuche?” *Ecología política*, 2003, n. 26, p. 63-77, 2003.

MURCIA, Napoleón. “La complementariedad como posibilidad en la estructuración de diseños de investigación cualitativa”. *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, n. 12, 2001.

NIGH, Ronald; BERTELY, María. “Conocimiento y educación indígena en Chiapas, México: un método intercultural”. *Diálogos sobre educación. Temas actuales en investigación educativa*, v. 9, n. 16, 2018.

NOVIK, Ana; NAZAL, Paulina. “El nuevo escenario de la Política Comercial chilena”. *Latin American Journal of Trade Policy*, v. 3, n. 6, p. 88-98, 2020.

ÑANCULEF, Juan. “Tayiñ mapuche kimün. Epistemología mapuche”. Santiago: Universidad de Chile, 2016.

ÑANCULEF, Juan. “Astronomía, Cosmovisión y Religiosidad Mapuche”. Temuco: Fundación Aitue, 2020.

PARODI, Pablo. “Productividad Frutícola en Chile, Evolución y Factores Relevantes”. Santiago: CIEPLAN, 2019.

PEFAUR, Javiera. “Evolución de la fruticultura chilena en los últimos 20 años”. Santiago: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), 2020.

PEFAUR, Javiera. “Boletín de la fruta enero 2023 elaborado con información hasta diciembre 2022”. Santiago: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), 2023.

PINO, Anyela; CARRASCO, Noelia. “Extractivismo forestal en la comuna de Arauco (Chile): internalización y formas de resistencia”. *Revista Colombiana de Sociología*, v. 42, n. 1, p. 207-226, 2019.

QUIDEL, José. “El quiebre ontológico a partir del contacto mapuche hispano”. *Chungara (Arica)*, v. 48, n. 4, p. 713-719, 2016.

QUIDEL, José. “Mundos y epistemologías en resistencias: el caso del Pueblo Mapuche”. *CUHSO (Temuco)*, v. 30, n. 1, p. 221-232, 2020.

QUILAQUEO, Daniel. “Valores educativos mapuches para la formación de persona desde el discurso de kimches”. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, v. 32, n. 2, p. 73-86, 2006.

RAPPAPORT, Joanne; RAMOS PACHO, Abelardo. “Una historia colaborativa: retos para el diálogo indígena-académico”. *Historia crítica*, n. 29, p. 39-62, 2005.

REPETTO, Maxim; CARVALHO, Fabiola. “Experiencias de investigación educativa intercultural en la formación de maestros indígenas en Roraima, Brasil”. *Desacatos*, n. 48, p. 50-65, 2015.

REYES, René; SEPÚLVEDA, Claudia; ASTORGA, Luis. Gobernanza del sector forestal chileno. Tensiones y conflictos entre las fuerzas de mercado y las demandas de la ciudadanía. En: Claudio Donoso; Mauro González; Antonio Lara (Eds.). *Ecología forestal. Bases para el manejo sustentable y conservación de los bosques nativos de Chile*. Valdivia, Chile. Ediciones Universidad Austral de Chile, 2014, pp. 693-720.

ROMERO, HUGO; CASTRO, Felipe; GARCÍA, YERKO. (2018). Agua, extractivismo y etno-territorialidades: los aymara y los mapuche en Chile. En: Astrid Ulloa; Hugo Romero (Eds.). *Agua y disputas territoriales en Chile y Colombia*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia, 2018, pp. 57-83

SAGARDÍA, Rodrigo, et al. “Los Recursos Forestales en Chile 2021. Inventario Forestal Nacional de Bosques Nativos y Actualización de Plantaciones Forestales”. Santiago. Instituto Forestal, Chile. Informe Técnico n. 248. 2021.

SARTORELLO, Stefano. “Política, epistemología y pedagogía: el método inductivo intercultural en una escuela tseltal de Chiapas, México”. *LiminaR*, v. 14, n. 1, p. 121-143, 2016.

SARTORELLO, Stefano. “La co-teorización intercultural de un modelo curricular en Chiapas, México”. *Revista mexicana de investigación educativa*, v. 19, n. 60, p. 73-101, 2014.

SARTORELLO, Stefano. “Milpas Educativas: Entramados socionaturales comunitarios para el buen vivir”. *Revista mexicana de investigación educativa*, v. 26, n. 88, p. 283-309, 2021.

SAUZET, Jean-Paul. *Marché de dupes: analyse anthropologique du néolibéralisme*. Francia. Editions L'Harmattan, 2004.

SHORT, Kathy. Critical content analysis as a research methodology. En : Holly Johnson; Janelle Mathis; Kathy Short (Eds.). *Critical content analysis and young adult literature*. New York, NY. Taylor and Francis, 2017, pp. 1-15.

SIMPSON, Leanne. “Land as pedagogy: Nishnaabeg intelligence and rebellious transformation”. *Decolonization: indigeneity, education & society*, v. 3, n. 3, 2014.

SMITH, Linda. “A descolonizar las metodologías: investigación y pueblos indígenas”. Santiago. LOM ediciones, 2016.

TANDON, Yash. “Neoliberal Obscurantism and its ill-fated Children”. *Capitalism Nature Socialism*, v. 20, n. 1, p. 37-40, 2009.

TORRES, Héctor; QUILAQUEO, Daniel. “Conceptos de tiempo y espacio entre los mapuches: racionalidad educativa”. *Papeles de trabajo-Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural*, n. 22, p. 13-27, 2011.

WEENIE, Angelina. “Askiy kiskinwahamâkêwina: Reclaiming land-based pedagogies in the academy”. *Decolonizing and Indigenizing education in Canada*, 2020, p. 4-17, 2020.

WILDCAT, Matthew, et al. “Learning from the land: Indigenous land based pedagogy and decolonization”. *Decolonization: Indigeneity, Education & Society*, v. 3, n. 3. 2014.

YOUNG LEON, Alannah; MENDES, Wilson; JOVEL, Eduardo. “Decolonizing framework for land-based pedagogies”. *Canadian Journal of Native Education*, v. 41, n. 1, 2019.

Pedagogía en el territorio para construir resistencias al extractivismo forestal y frutícola

Resumen

El objetivo del artículo es presentar elementos que fundamentan una propuesta de calendario socionatural en contexto mapuche como una alternativa pedagógica conectada con el territorio que contribuya a conflictuar los efectos del extractivismo forestal y frutícola a nivel local. Esto consideró en su proceso de elaboración los fundamentos de la pedagogía basada en la tierra y el método inductivo intercultural (MII). La investigación es cualitativa se basó en una etnografía colaborativa que se realizó en una escuela pública situada en territorio *nagche* (gente del bajo), en la región de La Araucanía centro sur de Chile. El trabajo articuló la interacción entre actores del equipo docente de la escuela, una *kimche* (sabio mapuche) que cumple el rol de educadora tradicional y los investigadores del proyecto. Los resultados muestran que el calendario socionatural es una propuesta sostenida en un marco ético, político y educativo, que aporta a generar resistencias a la racionalidad económica instalada por el monocultivo de la industria forestal y frutícola.

Palabras clave: pedagogía, territorio, extractivismo, resistencia.

Pedagogy in the territory to build resistance to forest and fruit extractivism

Abstract

The objective of the article is to present elements that support a proposal for a socio-natural calendar in a Mapuche context as a pedagogical alternative connected to the territory which contributes to conflicting the effects of forest and fruit extractivism at the local level. This considered in its elaboration process the fundamentals of land-based pedagogy and the intercultural inductive method (MII). The research is qualitative it was based on a collaborative ethnography which was carried out in a public school located in Nagche territory (people of the plain), in the region of La Araucanía south-central Chile. The work articulated the interaction between actors from the school's teaching team, a kimche (Mapuche wise man) who fulfills the role of traditional educator and the project researchers. The results show that the socionatural calendar is a proposal sustained in an ethical, political and educational framework, which contributes to generating resistance to the economic rationality installed by the monoculture of the forestry and fruit industry.

Keywords: pedagogy, territory, extractivism, resistance.

Pedagogia no território para construir resistência ao extrativismo florestal e frutícola

Resumo

O objetivo do artigo é apresentar elementos que sustentem uma proposta de calendário socionatural em contexto mapuche como alternativa pedagógica conectada ao território que contribua para o enfrentamento dos efeitos do extrativismo florestal e frutícola no nível local. Esta considerou em seu processo de elaboração os fundamentos da pedagogia baseada na terra e do método indutivo intercultural (MII). A pesquisa é qualitativa baseou-se em uma etnografia colaborativa realizada em uma escola pública localizada no território Nagche (população baixa), na região de La Araucanía, centro-sul do Chile. O trabalho articulou a interação entre atores da equipe pedagógica da escola, um kimche (sábio mapuche) que cumpre o papel de educador tradicional e os pesquisadores do projeto. Os resultados mostram que o calendário socionatural é uma proposta sustentada em um marco ético, político e educacional, que contribui para gerar resistência à racionalidade econômica instalada pela monocultura da indústria florestal e frutífera.

Palavras-chave: pedagogia, território, extrativismo, resistência.

CONFREM: a construção de repertório de interação e de encaixes institucionais dos povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos do litoral brasileiro¹

Victor Sousa²

Francisco Araos³

Introdução

"[...] a CONFREM nasceu de uma intervenção em que se pedia uma questão de ordem [...], porque fomos atropelados pela gente das florestas. E desta provocação nasceu a vontade, a necessidade de nós, os extrativistas costeiros e marinhos, unirmo-nos para sempre" (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em outubro de 2021).

No ano de 2008, um encontro realizado em Brasília, capital federal do Brasil, reuniu, a convite do então ministério do meio ambiente, lideranças e representantes de movimentos e organizações sociais vinculados às Reservas Extrativistas (RESEX) e às Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas (RESEX MAR) de diferentes estados brasileiros. Este encontro resultou em desdobramentos não previstos. Um sentimento de invisibilidade das pautas dos extrativistas costeiros e marinhos, expresso através do trecho mencionado anteriormente,

¹ Os dados apresentados neste artigo são resultados do trabalho realizado pelos autores no âmbito do projeto de mestrado em sociologia e antropologia da Universidade Federal do Pará (UFPA), no Brasil, com financiamento de uma bolsa de mestrado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e do Projeto ANID/FONDECYT N. 1220430 *"La resurgencia de los comunes en el Antropoceno Azul en Chile"*.

² Cientista Social e Mestre em Sociologia e Antropologia pela UFPA. Atualmente é estudante do curso de *Doctorado de Ciencias Sociales en Estudios Territoriales del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y de Políticas Públicas (CEDER) de la Universidad de Los Lagos (ULAGOS)*, Chile. É integrante do *Laboratório de Ciencia Ciudadana* da ULAGOS, do *Grupo de Investigación Antropología de la Conservación* e do *Grupo de Pesquisa Estudos sobre Populações Tradicionais, Identidade, Gênero e Ambiente (GEPTIGAM-UFPA)*. Atualmente sua pesquisa de doutorado visa uma análise multi-situada em torno das lutas socioambientais pela proteção dos territórios das Reservas Extrativistas Costeiras e Marinha do litoral da Amazônia brasileira e dos maritórios dos *Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originários* da patagônia chilena. E-mail: paulo.sousa@ulagos.cl

³ Professor Associado da *Universidad de Los Lagos (ULAGOS)*, no *Centro de Estudios del Desarrollo Regional y de Políticas Públicas (CEDER)*. Antropólogo Social pela *Universidad de Chile* e Doutor em Ambiente e Sociedade pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil. Sua pesquisa se concentra na governança de ecossistemas costeiros e marinhos e nas relações das comunidades locais com a natureza. Atualmente, lidera o *Grupo de Investigación Antropología de la Conservación* e o *Laboratorio de Ciencia Ciudadana* de la ULAGOS, colaborando com os povos indígenas da região de Los Lagos nas suas reivindicações de direitos de acesso e cuidado do mar. Email: francisco.araos@ulagos.cl

gerou um momento de reflexão conjunta entre as lideranças e representantes das RESEX MAR que estavam presentes no encontro. Eles reconheceram a necessidade premente de estabelecer uma entidade que representasse seus interesses e possibilitasse o diálogo com o Estado e outros setores da sociedade civil, em paralelo ao que já existia para os “*extrativistas das florestas*”⁴. Esse foi o ponto de partida para uma jornada que culminaria na criação da Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos e Comunidades Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinhos (CONFREM).

A criação da CONFREM se torna ainda mais relevante quando se considera a importância dos ambientes e ecossistemas costeiros e marinhos presentes nos maretórios⁵ do Brasil. Com mais de 9 mil quilômetros de extensão, o litoral brasileiro abriga ambientes e ecossistemas costeiros e marinhos, como praias, estuários, rios, manguezais, recifes e corais, entre outros. Esses ecossistemas são de grande importância, não só do ponto de vista biológico, mas também para grupos sociais que dependem desses bens comuns naturais para a reprodução cultural, política e econômica de seus modos de vida tradicionais. É o caso dos povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos, uma categoria guarda-chuva utilizada pelas lideranças da CONFREM que reúne outras categorias sociais, como por exemplo: pescadores(as) artesanais, mariscadoras, caranguejeiras, agricultores(as) familiares, catadores(as) de algas e sementes frutíferas, entre outros.

Pouco mais de 60% desses ambientes e ecossistemas encontram-se protegidos através da implementação de figuras administrativas de proteção e conservação ambiental, como as RESEX MAR⁶. Atualmente, existem 32 RESEX MAR no Brasil, decretadas entre os anos

⁴ “Extrativistas das florestas”, “extrativistas florestais”, “povos das florestas” e “gente das florestas” foram algumas das expressões utilizadas pelas lideranças da CONFREM durante as entrevistas para se referirem às lideranças e representantes das RESEX. Estas expressões se referem aos povos e comunidades que dependem da extração sustentável de recursos naturais das florestas, como alimentos, medicamentos, materiais de construção e outros produtos não madeireiros.

⁵ O termo “maretório” surge no interior dos movimentos sociais das RESEX MAR do litoral da Amazônia, sendo adotado pelas lideranças dos povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos. Ele resulta da união das palavras “maré” e “território”. Trata-se de um conceito em construção que busca não apenas descrever as particularidades de um espaço geográfico, mas também representar a identidade e cultura de grupos que se manifesta na relação cotidiana com os bens comuns costeiros e marinhos, influenciada pelas dinâmicas naturais das marés, dos ventos, das correntes e das fases da lua (Sousa; França; Araos, 2024). Essa discussão será melhor explorada em uma das seções do artigo

⁶ As RESEX MAR não possuem um conceito próprio definido, elas se caracterizam como uma categoria de área protegida, adaptada do modelo original das RESEX em áreas florestais. Essa proposta de área protegida surge com o objetivo de proteger os bens comuns situados em ambientes e ecossistemas costeiros e marinhos, garantindo

de 1992 e 2024, abrangendo uma área de mais de 1,6 milhões de hectares (ICMBio, 2024). É importante ressaltar que até 2008, quando ocorreu o encontro mencionado, as famílias de extrativistas costeiros e marinhos não tinham uma entidade ou organização que as representasse. Conforme será demonstrado ao longo do artigo, as lideranças das RESEX MAR estavam dispersas, integradas em diferentes movimentos e organizações sociais locais ou regionais, e alguns de alcance nacional, como o Movimento Nacional de Pescadores e Pescadoras (MONAPE).

Ao adentrarem e comporem os espaços de participação sociopolítica, como encontros, seminários e eventos que reuniam representantes de diferentes setores da sociedade civil, algumas dessas lideranças se destacaram, chamando a atenção de outros grupos. Em função desse destaque, essas lideranças foram convidadas a contribuir com o então Conselho Nacional dos Seringueiros⁷ (CNS), inclusive assumindo cargos em sua diretoria. Entretanto, à medida que elas foram incluídas nos espaços promovidos pelo CNS, perceberam que suas agendas e demandas eram constantemente “atropeladas” pelas dos “extrativistas florestais”.

Durante o encontro no ano de 2008, as lideranças que representavam os interesses das RESEX MAR e dos extrativistas costeiros e marinhos perceberam que havia uma falta de articulação entre elas, e concluíram que havia a necessidade de criar uma entidade semelhante ao CNS para representar os interesses dos extrativistas costeiros e marinhos. Embora a criação da CONFREM tenha sido inicialmente focada nos interesses das RESEX MAR, ela foi ampliando seu horizonte de atuação, reconhecendo que havia a necessidade de incluir em sua agenda as pautas e demandas dos demais grupos que se identificavam como povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos, estando eles no contexto de outras categorias de Unidades de Conservação. Como afirma Flávio Lontro (2020), atualmente coordenador geral da CONFREM, ela envolve 72 organizações de base, incluindo 32 RESEX MAR, 4 Áreas de

o acesso a eles e seu uso de forma sustentável, os quais são frequentemente objeto de conflitos socioambientais resultantes de políticas e projetos que causam sua degradação (Sousa, 2022).

⁷ Entidade criada em 1985, no I Encontro Nacional dos Seringueiros, em Brasília, como resultado da luta dos seringueiros do Acre. Em 2009, durante o II Congresso das Populações Extrativistas da Amazônia e o XVIII Encontro Nacional dos Seringueiros, em Belém capital do Pará, se aprovou a mudança do nome da entidade, que passou a ser Conselho Nacional das Populações Extrativistas, conservando a sigla CNS (Franco, 1997).

Proteção Ambiental⁸ (APA) e 6 outros maretórios, distribuídas ao longo de 17 estados do litoral brasileiro.

Este artigo tem como objetivo apresentar uma reflexão sobre o processo de criação da CONFREM. Trata-se de uma pesquisa de caráter qualitativo-exploratório, que se baseou em entrevistas realizadas com lideranças da CONFREM de diferentes estados entre os anos de 2020 e 2022, assim como na análise de fontes documentais oficiais. Buscamos apresentar elementos que permitam aprofundar o argumento apresentado anteriormente por Sousa (2022), para quem a CONFREM se constituiria em um movimento socioambiental dos povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos. Desta maneira, neste artigo, avançamos no entendimento da CONFREM não só como uma plataforma política do movimento social costeiro marinho, mas também como uma estratégia institucional para representar seus interesses e estabelecer diálogo com o Estado e outros setores da sociedade civil. Apesar dos desafios que esse formato de organização pode apresentar, entendemos que a criação da CONFREM é um marco importante para o fortalecimento da luta desses grupos.

Os resultados que serão explorados ao longo das seções deste artigo demonstram que através do processo de institucionalização da CONFREM, as lideranças dos povos e comunidades tradicionais extrativistas costeiros e marinhos foram construindo repertórios de interação com o Estado e a sociedade civil, através de canais de participação sociopolítica, e encaixes institucionais, inclusive do tipo simbólico através da categoria “povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos” e do conceito de “maretório”.

Abordagem metodológica

Este artigo se caracteriza como uma reflexão de caráter qualitativo-exploratório. Os dados apresentados são resultados do trabalho realizado no período de 2020 a 2022. As principais fontes de análise foram documentos oficiais e entrevistas com lideranças da CONFREM de diferentes estados do litoral brasileiro.

⁸ Áreas com um certo grau de ocupação humana, dotadas de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e têm como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (Brasil, 2000, art. 15).

Para alcançar o objetivo proposto neste artigo, um dos primeiros obstáculos a serem superados foram os entraves produzidos pela pandemia de COVID-19, que exigiu dos (as) pesquisadores (as) criatividade e adaptação para continuar suas pesquisas. Somado a isso, no contexto da CONFREM, foi observado que, apesar de se constituir como uma organização criada no ano de 2008 e citada em alguns trabalhos, há uma carência de material bibliográfico e documental sobre ela. As fontes disponíveis em formato digital e de livre acesso se resumem a dois relatórios técnicos, um deles sobre um evento, notícias e documentos de divulgação em que a CONFREM é mencionada, hospedados em sites de instituições públicas, blogs e páginas de perfis oficiais de redes sociais da CONFREM. Tivemos que contar com o apoio de lideranças que confiaram em compartilhar documentos oficiais da CONFREM que possuíam, como a ata de fundação e o estatuto da CONFREM.

A partir da análise desse material, atrelada a conversas informais com algumas lideranças da CONFREM, foi possível identificar o nome de seis lideranças que estavam presentes no encontro realizado em Brasília, no ano de 2008, representando os interesses das RESEX MAR. Essas lideranças eram quatro homens e duas mulheres de seis estados diferentes: Santa Catarina, Bahia, Pará, Maranhão, Ceará e Rio de Janeiro. Das seis lideranças identificadas, foi possível contatar cinco, que aceitaram ceder entrevistas. Devido às medidas restritivas de isolamento social impostas pela pandemia de COVID-19, associadas à distância geográfica entre os investigadores e as lideranças da CONFREM, a maioria das entrevistas foi realizada de forma online, utilizando o aplicativo de mensagens instantâneas *WhatsApp*. Elas foram guiadas por um roteiro semiestruturado, desenhado com o objetivo de compreender, a partir da percepção dessas lideranças, quais foram as motivações para a criação da CONFREM, qual era o objetivo da entidade, qual foi o papel de cada uma dessas lideranças no processo de criação da CONFREM e como elas avaliam seu histórico. Foi necessário também adaptar a forma de realizar as entrevistas; após consultas prévias, observou-se que não seria possível realizá-las de forma síncrona por vários motivos, como a rotina de trabalho e a dificuldade de acesso à internet das lideranças entrevistadas.

Ao todo, foram realizadas oito entrevistas entre dezembro de 2021 e janeiro de 2022. Cinco dos (as) entrevistados (as) (três homens e duas mulheres) estiveram presentes no encontro em Brasília, no ano de 2008. As outras três entrevistas foram com lideranças que não estiveram presentes na reunião, mas que foram muito importantes para a reconstrução de

alguns acontecimentos posteriores. As entrevistas ocorreram da seguinte forma: após explicar o objetivo da entrevista, enviava-se uma mensagem explicando como se daria a dinâmica da entrevista e, quando necessário, enviava-se uma mensagem de áudio. A dinâmica consistia em enviar a pergunta no formato de texto que fazia parte do roteiro; os entrevistados respondiam através de uma mensagem de áudio, iniciando o áudio lendo a pergunta e, em seguida, respondendo. Em função dessa dinâmica, a maior parte dessas conversas teve uma duração de quase uma semana, não pela duração dos áudios das entrevistas, mas pelo tempo entre as respostas, que em sua maioria vinham em diferentes horários em função de suas dinâmicas laborais. Recebíamos áudios no momento em que alguns deles estavam saindo para o trabalho; esses áudios vinham acompanhados, às vezes, do barulho do motor das embarcações, cantos de aves, conversas paralelas, entre outros sons elementos que compõe o cotidiano dessas lideranças. Após finalizar as entrevistas, as mensagens de áudio foram salvas em uma pasta no *Google Drive*, depois transcritas.

Os dados coletados dos documentos oficiais e as entrevistas transcritas foram analisados em diálogo com a perspectiva teórica do giro relacional, presente na literatura brasileira sobre a relação entre movimentos sociais e Estado (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Carlos, 2011; 2017; Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2017; Gurza Lavallo *et al.*, 2019; Gurza Lavallo *et al.*, 2023; Gurza Lavallo; Szwako, 2015; entre outros).

Entre encaixes institucionais e repertórios de interação: o giro relacional dos movimentos sociais na literatura brasileira

O paradigma relacional, assim como outras perspectivas latino-americanas⁹ sugere um debate crítico com as teorias clássicas dos movimentos sociais¹⁰ que supõem uma separação na relação entre movimentos sociais e Estado, e que analisam a ação coletiva a partir de pares dicotômicos, como contenção-institucionalização, desafiante-detentores do poder, *outsider-insider*, autonomia-cooptação, entre outros. Essas teorias explicam os efeitos dessa relação

⁹ Por exemplo a perspectiva culturalista latino-americana dos movimentos sociais (Álvarez, 2009; Álvarez; Dagnino; Escobar, 1998; Escobar, 1998; Svampa, 2019; entre outros)

¹⁰ Trata-se da Teoria de Mobilização de Recursos (McCarthy; Zald, 1977) e a Teoria do Processo Político (Tilly, 1978; 2010; Tarrow, 1998), vinculadas a escola norte-americana, e a Teoria do Novos Movimentos Sociais (Touraine, 1989; Melucci, 1980) associado ao paradigma europeu de ação coletiva que emergem na década de 1970.

entre atores coletivos e o aparato institucional a partir da ideia de institucionalização do movimento social, cuja ênfase estritamente organizacional é associada à desmobilização, burocratização, profissionalização e deslocamento da base social¹¹ (Carlos, 2011; 2017; Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2017).

No entanto, os adeptos ao giro relacional, argumentam que esse pressuposto da teoria clássica dos movimentos sociais que, defendem uma correlação de causa e efeito entre a complexificação organizacional e a desmobilização do movimento, acaba por desconsiderar os incentivos gerados à participação em espaços de participação sociopolítica com atores e organizações civis e estatais (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Carlos, 2011; 2017; Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2017; Gurza Lavallo *et al.*, 2019; Gurza Lavallo *et al.*, 2023; Gurza Lavallo; Szwako, 2015; entre outros). Além disso:

[...] a compreensão dos efeitos do engajamento institucional sobre os movimentos, restrita ao seu núcleo organizacional, desprivilegia outras dimensões da ação coletiva – como a relacional e a cultural – imprescindíveis à compreensão dos padrões de ações coletivas em contexto de interação com a institucionalidade política (Carlos, 2011, p. 317).

A perspectiva relacional dos movimentos sociais é influenciada pelo neoinstitucionalismo, particularmente pelas reflexões da socióloga e cientista política norte-americana Theda Skocpol (1992). De acordo com Gurza Lavallo *et al.* (2023), o trabalho dessa teórica parte do pressuposto que as relações forjadas entre movimentos e instituições socioestatais são de caráter contingentes e mutuamente constitutivas, cujas implicações e efeitos decorrentes são produzidos sobre ambos. Nesse sentido, as lentes fornecidas pelo enfoque relacional, nos conduz a reconhecer a complexidade dos movimentos sociais e a variação no repertório de estratégias, que podem inclusive, à primeira vista, combinar elementos contraditórios na relação sociedade-Estado, quando visto desde o olhar da perspectiva clássica dos movimentos sociais (Gurza Lavallo *et al.*, 2019; Gurza Lavallo *et al.*, 2023; Gurza Lavallo; Szwako, 2015).

Nesse sentido, o giro relacional sustenta que as teorias clássicas dos movimentos sociais são limitadas para explicar os efeitos das interações entre atores societários e

¹¹ Segundo Carlos (2011), a integração do movimento às estruturas políticas resulta na institucionalização do movimento social, uma ideia discutida por Meyer e Tarrow (1998). A institucionalização é definida como "a criação de um processo repetitivo que é essencialmente autossustentável" (Meyer; Tarrow, 1998, p. 21) e inclui a rotinização da ação coletiva, a inclusão e marginalização de ativistas, e a cooptação. Este processo também leva à profissionalização do movimento, afetando o modelo de representação política (Tarrow, 1998).

institucionais. Uma vez que, sustentam que a análise dessa relação requer uma compreensão dinâmica que acentue os aspectos de co-constituição entre sociedade e Estado, como esferas que interagem se influenciam mutuamente em um processo contínuo, cuja fronteiras são imprecisas e enevoadas (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Carlos, 2011; 2017; Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2017; Gurza Lavalle *et al.*, 2019; Gurza Lavalle *et al.*, 2023; Gurza Lavalle; Szwako, 2015; entre outros)

Dessa forma, ao contrário da concepção clássica de movimentos sociais como protesto e ação *outsider* (extrainstitucional), esses estudos buscam refutar essa tese argumentando que muitos movimentos interagem, constituem relações e forjam acordos e alianças com atores políticos, igrejas, instituições do Estado, ONGs, universidades, entre outros. É interessante ressaltar que esses elementos não estão restritos ao giro relacional, o que permite o diálogo com outro enfoque. Por exemplo, desde uma perspectiva culturalista dos movimentos sociais, Svampa (2019) sugere que uma das marcas que caracteriza as lutas socioambientais no contexto latino-americano é o papel desempenhado por diferentes atores e organizações sociais – como ONGs ambientalistas, grupos de intelectuais e especialistas – que acompanham a luta e inclusive desempenham papel de coprotagonistas.

Isso pode ser observado no contexto das mobilizações sociais demandando a criação de RESEX e RESEX MAR, onde se identifica esses elementos de interação entre movimentos sociais e atores civis e estatais. O modelo original de RESEX é fruto da luta do movimento dos seringueiros da Amazônia brasileira. Entre as décadas de 1970 e 1980, surgiram mobilizações empreendidas pelos movimentos dos seringueiros no estado do Acre. Como bem destacado pela literatura, até meados dos anos 1970, os seringueiros se encontravam em total invisibilidade no cenário nacional e internacional (Allegretti, 1998; 2002; Almeida, 2004; Gonçalves, 2001; entre outros). No entanto, à medida que passaram a construir redes de aliados locais – com a igreja católica e outros movimentos sociais – e extra-locais no Brasil – como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Partido dos Trabalhadores (PT) – e internacionais (ALMEIDA, 2004; OLIVEIRA, 2016), conseguiram dar visibilidade às suas reivindicações.

Esse fenômeno também é observável no caso das RESEX MAR. Por exemplo, no contexto do litoral do Pará, estudos sobre o processo de criação de áreas de conservação mostram que a institucionalização das RESEX MAR se insere num contexto marcado por lutas

e embates protagonizados por categorias sociais marginalizadas, como pescadores artesanais, caranguejeiros, pequenos agricultores, entre outros, com o apoio de atores locais e extra-locais como ONGs e representantes religiosos, bem como representantes institucionais, como técnicos (as) ambientalistas, secretarias, ICMBio, IBAMA, entre outros. Além disso, há representantes do campo político e legislativo, academia e de instituições como a UFPA e o Instituto Federal do Pará (IFPA) na defesa dos bens comuns dos ambientes e ecossistemas costeiros e marinhos nos maretórios da região (Sousa, 2019; 2022; Sousa; Araos; Alencar, 2023). Por exemplo, Sousa (2019) observou que o processo de mobilização para a criação da Reserva Extrativista Marinha Caeté-Taperaçu (Brasil, 2005) teve início na década de 1980 no município de Bragança, desencadeado por conflitos socioambientais devido aos impactos promovidos por empreendimentos do setor público e privado.

De acordo com o autor, o aumento de trabalhadores e práticas predatórias levou ao perigo da escassez dos recursos naturais, sobretudo o caranguejo, principal fonte de renda e alimentação da região. Em resposta, formaram-se organizações comunitárias visando a resolução desses conflitos, como clubes de mães e associações de pescadores. Ainda segundo o autor, um conjunto de eventos entrelaçando interesses locais, nacionais e internacionais propiciou a criação da Unidade de Conservação. Os representantes dos povos tradicionais, junto a atores de diferentes setores da sociedade como ambientalistas, técnicos, acadêmicos, políticos, religiosos forjaram uma identidade coletiva. A interação entre esses diferentes atores possibilitou a formação de um movimento socioambiental, no qual interesses privados deram lugar, por ora, a um objetivo comum: a conservação dos manguezais.

A literatura brasileira do giro relacional tem desenvolvido e/ou reatualizado alguns conceitos e ferramentas analíticas com o objetivo de analisar a complexidade sobre a realização entre movimentos sociais e Estado. Dentre eles, para a análise desse artigo, destacarem os de “repertório de interação” (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014) e os “encaixes institucionais” (Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2017; Gurza Lavallo *et al.*, 2019; Gurza Lavallo *et al.*, 2023; Gurza Lavallo; Szwako, 2015; entre outros).

O conceito de “repertório de interação” surge atrelado ao trabalho das cientistas políticas Abers, Serafim e Tatagiba (2014). Trata-se e uma ampliação do conceito de “repertório de ação coletiva” cunhado por Tilly (2010), que se refere a um leque de opções concretas e/ou estratégias que movimento social vai incorporando à sua luta ao agregar experiências no

contato com outros movimentos e/ou de seus (as) próprios (as) integrantes (Tilly, 2010). Abers, Serafim e Tatagiba (2014), interpretam o conceito de “repertórios de ações coletivas”, a partir de Tilly, como

[...] criações culturais que nascem de lutas contínuas e das respostas dadas pelos atores poderosos a essas lutas. Essas práticas são produzidas por duas razões: porque os atores aprendem como conduzi-las a partir de experiências prévias e porque eles as percebem como formas moralmente legítimas de organização, mesmo quando envolvem transgressões ilegais. Fazer um abaixo-assinado, ocupar um prédio, marchar até a capital são ações que ocorrem apenas porque possuem certo grau de legitimidade social na vida política contemporânea, apesar de serem vistas como formas extra-institucionais de se fazer política (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014, p. 330)

No entanto, para as autoras, embora essa noção seja útil pois nos permite compreender a ação dos movimentos sociais, combinando a dimensão da estrutura com a agência, ela apresenta limites para a compreensão da realidade brasileira. De acordo com as autoras:

Os movimentos sociais brasileiros não apenas negociam frequentemente com o Estado (o que nos permitiria trabalhar com o conceito original de repertório de Tilly) mas também investiram pesadamente em ações por dentro das instituições do Estado, tanto através de novas arenas participativas como assumindo estrategicamente posições na burocracia, transformando o próprio Estado em espaço de militância política (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014, p. 331)

Com base nisso, as autoras sugerem que para incorporar este aspecto da política brasileira seria necessário complementar o conceito de “repertório de ação”, através do conceito de “repertório de interação”. Esta ampliação permite incorporar a diversidade de estratégias usadas pelos movimentos sociais brasileiros e examinar como estas têm sido usadas, combinadas e transformadas. Nesse estudo, as autoras identificaram quatro rotinas comuns de interação Estado-sociedade:

i) Protestos e ação direta: [esses podem ser caracterizadas de dois tipos]: [...] “protesto para abrir ou restabelecer negociação”, no caso de governos que são menos permeáveis às demandas dos movimentos; ou “protestos como parte do ciclo de negociação”, mais comuns em situações nas quais atores de governo e movimento são aliados em torno de projetos políticos comuns [...] ii) Política de proximidade: Esta forma de interação Estado-sociedade funciona através de contatos pessoais entre atores de Estado e sociedade civil [...] iii) Ocupação de cargos na burocracia: Para alguns movimentos sociais brasileiros, ocupar posições no governo é uma estratégia comum para o avanço de seus objetivos [...] e iv) Participação institucionalizada: Esta forma de interação é caracterizada pelo uso de canais de diálogo oficialmente sancionados que são guiados por regras previamente definidas, aceitas pelos envolvidos (e em alguns casos estabelecidas pela lei) (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014, p. 332-333)

No que se refere ao conceito de “encaixes institucionais”, de acordo com Gurza Lavalle et al. (2019) eles são definidos como

“[...] sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal que ganham vida própria (artefatos: instrumentos, regras, leis, programas, instâncias, órgãos) e mediante as quais

atores sociais são, em alguma medida, bem-sucedidos em dirigir de modo contínuo a seletividade das instituições políticas ao seu favor, ampliando sua capacidade de agir” (GURZA LAVALLE et al., 2019, p. 47).

Neste sentido, eles referem-se à existência de “pontos de acesso e de influência” dentro das instituições políticas que permitem que grupos sociais ou movimentos consigam influenciar decisões políticas (Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2017). De acordo com os autores, esse conceito surge como uma crítica ao conceito de “estruturas de oportunidades políticas” (Tarrow, 1998). Este último, que foi amplamente utilizado para analisar a influência dos movimentos sociais, foca nas condições externas e temporárias que favorecem a ação dos movimentos, como mudanças no sistema político, divisões entre elites ou apoio público (Alonso, 2009). No entanto, essa abordagem é limitada ao não considerar as formas mais duradouras e estruturais através das quais os movimentos sociais interagem com o estado (Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2017).

Os "encaixes institucionais", por outro lado, enfatizam a importância dos pontos de acesso e de influência dentro das instituições políticas que permitem aos movimentos sociais não apenas aproveitar oportunidades temporárias, mas estabelecer formas mais permanentes de influência (Gurza Lavalle *et al.*, 2017; Gurza Lavalle; Szwako, 2015). Esse conceito considera a maneira como as estruturas institucionais, os legados históricos e as configurações específicas do estado proporcionam ou limitam acesso e influência a diferentes atores sociais de maneira mais contínua e estável, indo além da mera observação das oportunidades políticas temporárias (Gurza Lavalle *et al.*, 2023).

Existem diferentes tipos de encaixes institucionais, que podem ser categorizados em uma tipologia para melhor compreensão. Gurza Lavalle e Szwako (2015) diferenciam quatro tipos de encaixes institucionais: programático, posicional, simbólico e prático. Cada tipo de encaixe está relacionado a processos específicos de institucionalização dos movimentos sociais e pode produzir diferentes efeitos:

O programático, que de acordo com os autores é o mais estudado pela literatura até agora, tem relação com a institucionalização de demandas e projetos dos movimentos por meio da criação de programas, órgãos, leis etc. O tipo posicional diz respeito à ocupação de cargos por parte de ativistas na burocracia do Estado, seja através de concursos públicos ou de cargos comissionados. O tipo simbólico, por sua vez, designa a institucionalização das categorias práticas dos movimentos. Por fim, o modo prático guarda relação com os aspectos “técnico-políticos” da institucionalização dos instrumentos de política pública a partir da relação com os movimentos (Gurza Lavalle *et al.*, 2023, p. 275).

De acordo com os autores, a distinção entre diferentes tipos de institucionalização é útil porque ajuda a identificar a variedade de formas e processos de institucionalização das interações entre movimentos sociais e o Estado. No entanto, ressalta os autores, embora sejam analiticamente diferentes, podem coexistir empiricamente, operando simultaneamente em um mesmo processo histórico ou contexto institucional.

Sob tal enfoque relacional, as seções a seguir buscarão apresentar elementos que sustentem o argumento que a CONFREM se constitui em uma estratégia institucional levada a cabo pelas lideranças desses movimentos sociais e organizações de povos e comunidades tradicionais extrativistas. Através da CONFREM, essas lideranças vêm buscando construir repertórios de interação, através de canais de participação sociopolítica e encaixes institucionais, inclusive do tipo simbólico através da categoria “povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos” e do conceito de “maretório”.

O ponto de partida para uma jornada que culminaria na criação da CONFREM

“[...] sabe por que vocês são sempre atropelados? É porque o pessoal das RESEX MAR não é unido” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM em 2021).

O objetivo desta seção é apresentar a reconstrução de um episódio comum nos depoimentos das lideranças entrevistadas durante esta pesquisa, quando questionadas sobre a origem da CONFREM. Até o momento, não encontramos nenhuma fonte documental, seja física ou digital, que registre a reunião onde esse episódio ocorreu, mencionada pelos entrevistados. Portanto, a reconstrução desse encontro baseia-se nas entrevistas realizadas com as lideranças que estiveram presentes no evento.

Como afirma um dos interlocutores deste estudo: *“[...] nossa luta começou no encontro convocado na época em que Marina Silva havia saído do governo e, estava entrando Carlos Minc. Ele reuniu os principais movimentos que articulavam as RESEX e que estavam na discussão ambiental”* (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM em 2022). O encontro mencionado pelo entrevistado, corresponde a uma reunião convocada pelo ambientalista Carlo Minc. Ele assumiu pasta do então Ministério do Meio Ambiente (MMA)¹²

¹² O Ministério do Meio Ambiente do Brasil mudou de nome para Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). A mudança ocorreu no início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2023. A

entre os anos de 2008 e 2010, pouco depois do pedido de demissão da também ambientalista Marina Silva. Com essa reunião o então ministro tinha como objetivo, nas palavras de uma de nossas entrevistadas: “[...] *conhecer as lideranças que articulavam nas bases*”. Segundo nossos (as) entrevistados (as), o Minc havia ficado surpreendido com a quantidade de lideranças representando as RESEX MAR. De acordo com uma de nossas entrevistadas, ele tinha pouco conhecimento sobre o assunto: “[...] *Minc achava que RESEX MAR só tinha a [RESEX MAR] de Arraial do Cabo [no Rio de Janeiro], ele não sabia que antes tinha a [RESEX MAR] de Pirajubaé, em Florianópolis*¹³” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM em 2021). Ainda de acordo com nossa interlocutora, o então Ministro continuou sua fala afirmando que: “[...] *preferia conhecer primeiro a fala da RESEX MAR, não imaginava que tinha propostas para sair novas. Queria que falássemos primeiro porque ao meio-dia [12:00h] ia sair e não teria tempo para escutar todo mundo*” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM em 2021).

Ao ouvirem essas palavras do então ministro, as lideranças dos extrativistas costeiros e marinhos acreditaram que estavam diante de uma importante oportunidade para apresentar suas pautas e demandas. No entanto, ela foi interrompida. Logo após o ministro terminar sua fala, um ambientalista que acompanhava os “*extrativistas florestais*”, começou a falar. Nas palavras de uma das interlocutoras: “[...] *o grande Rubão, liderança do GTA [Grupo de Trabalho da Amazônia] disse: mas quero ler uma carta primeiro. Ele começou a ler e não parou mais. E logo as lideranças das RESEX das florestas começaram a falar também e fazer suas reivindicações*” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2021). De acordo com as lideranças entrevistadas, episódios como esses haviam se tornado rotineiros. Palavras como “*invisibilizavam*” e “*esquecidas*”, que poderia ser traduzida por uma ideia de marginalização da agenda dos extrativistas costeiros e marinhos, esteve presente nos depoimentos das lideranças, especialmente daquelas que chegaram a ser integrantes do CNS. Isso pode ser ilustrado com a fala de uma de nossas entrevistadas: “[...] *eu fui do CNS [...] fiquei na luta lá por dez anos [...], mas eu deixei para vir fortalecer as bases aqui [...] porque nós*

decisão reflete a crescente importância e urgência das questões relacionadas às mudanças climáticas no cenário global e nacional.

¹³ A RESEX MAR de Pirajubaé, localizada no estado de Santa Catarina, decretada no ano de 1992 (Brasil, 1992) foi a primeira RESEX MAR criada no litoral brasileiro, a RESEX MAR de Arraial do Cabo, no Rio de Janeiro foi decretada em 1997 (Brasil, 1997).

[extrativistas costeiros e marinhos] ficávamos sem voz em espaço de debates importantes” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM em 2022).

Ainda sobre o tema das lideranças não se sentirem representadas pelo CNS, uma das interlocutoras, ao recordar sua trajetória dentro do CNS, nos oferece a seguinte reflexão, onde agora consegue observar esse processo como um todo:

“[...] olha, é muito difícil porque, por exemplo, a marca do CNS é a Floresta [...] tem essa situação [...] A nossa é a água e, até mesmo nos debates, quando a gente trazia a questão da água, o próprio CNS me podava, me puxava de volta. Porque tinha que focar na floresta [...] hoje eu entendo, é um processo, é uma coisa de cada vez [...] a gente precisava primeiro consolidar a questão da floresta, porque era mais antiga” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2022).

Retornando ao momento em que o ambientalista acompanhando os “*extrativistas florestais*” tomou a palavra, seguido pelas lideranças do CNS apresentando suas pautas e demandas, esse episódio produziu um efeito inesperado. Uma das interlocutoras presentes no evento, ao recordar esse episódio, compartilhou como a situação lhe provocou um sentimento de indignação. Ela se lembra de ter se levantado da cadeira e, com um tom grave na voz, gritou: “*uma palavra de ordem!*”. E continuou:

“[...] Aqui houve um encaminhamento do senhor Ministro, pedindo que primeiro queria conhecer as RESEX MAR. Porque as RESEX das florestas, ele já conhecia e ia sair ao meio-dia e não teria tempo. Já são quase onze horas e o pessoal das florestas começou a ler uma carta e até agora a pauta das RESEX MAR não começou. Porque as lideranças das RESEX das florestas tomaram conta e a gente está vendo que o encaminhamento do ministro não foi esse. O encaminhamento foi atravessado. Então eu pediria ao ministro que as lideranças das RESEX MAR primeiro falassem, porque vocês mesmos das RESEX das florestas disseram que falam com ele de quinze em quinze dias. A gente nunca se conheceu ministro. Nem o senhor sabia do processo de criação de novas RESEX MAR. Então eu acho que isso é meio injusto com a gente” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2021).

As lideranças entrevistadas ao se recordarem deste momento, afirmaram que essa fala provocou um certo desconforto no ambiente, em particular sob as lideranças e representantes dos “*extrativistas florestais*”. Mas também, ela chamou a atenção do ministro Carlos Minc que, tomou novamente a palavra e orientou que as lideranças das RESEX MAR tomassem a fala. Em sua oportunidade de falar novamente, a liderança que havia pedido “*uma palavra de ordem*”, recordou o que disse:

“[...] eu estou muito triste, muito triste mesmo. Porque era uma oportunidade única para a gente das RESEX MAR. O ministro mesmo disse que não nos conheciam [...] infelizmente a nossa pauta é muito esquecida. Tanto que o ministro nem sabia da existência das RESEX MAR que veio lá do modelo de Chico Mendes. Chico Mendes nos ensinou que era possível. Eu acho que precisa

um pouco mais de sensibilidade dos companheiros que estão já fortalecidos na luta das RESEXs das florestas” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2021).

Após essa liderança dos extrativistas costeiros e marinhos encerrar sua fala, houve uma pausa no encontro. Uma das interlocutoras recorda que durante esse intervalo, o então presidente do CNS, se aproximou dela, primeiramente se apresentando e seguida fazendo a seguinte provocação. De acordo com ela, ele disse o seguinte: “[...] *you know por que vocês são sempre atropelados? É porque o pessoal das RESEX MAR não é unido*” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2021). Ela nos compartilhou que aquelas palavras não foram fáceis de serem ouvidas: “[...] *aquilo atravessou de uma forma na minha garganta. E o pior é que tive que engolir a seco. Porque ele tinha razão*” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2021). O que ela queria dizer com isso, era que, como mencionado na introdução do artigo, as lideranças da iam emergindo atreladas mobilizações coletivas demandando a criação de RESEX MAR no litoral se encontravam dispersas em diferentes movimentos e organizações sociais, e elas em sua maioria não se conheciam. Alguns (as) dos (as) interlocutores (as) afirmaram que essa reunião se caracterizava na sua primeira experiência em que compartilhavam o mesmo espaço com outras lideranças das RESEX MAR.

Em resposta a essa provocação, essa interlocutora disse que fez a seguinte afirmação: “[...], *mas bem, hoje estamos aqui. E de hoje em diante [...] vocês nunca mais vão nos atropelar. Porque de hoje em diante, essas lideranças [das RESEX MAR] nunca mais vão se desgrudar*” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2021). É importante ressaltar que, embora essa fala possa inicialmente sugerir um rompimento ou um sentimento de rivalidade entre as lideranças, não foi isso que aconteceu. Como será observado ao longo da próxima seção do artigo, durante todo o processo de institucionalização da CONFREM, as lideranças e representantes do CNS estiveram presentes e dando apoio as ações. Atualmente, essas duas entidades compartilham espaços de participação sociopolítica e reivindicam suas demandas, representando os interesses de seus respectivos grupos. Desse modo, podemos sugerir que essa provocação serviu como um impulso para que as lideranças das RESEX MAR se mobilizassem.

Após o intervalo, uma lembrança compartilhada pelas lideranças entrevistadas é que a reunião foi retornada sob a coordenação de técnicos do então Conselho Nacional de

Populações Tradicionais (CNPT) que também estavam presentes no encontro. Uma das interlocutoras ao recordar esse episódio apresenta uma reflexão sobre a relação que tinham com o CNPT: “[...] a gente teve muito apoio em momentos como esses. Tínhamos do nosso lado os técnicos e servidores. E naquele momento estávamos, em um momento muito favorável para a gente apresentar nossas pautas e demandas” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2021).

É interessante ressaltar que o trecho citado acima ilustra parte do argumento que será melhor explorado na próxima seção. Nele é possível observar a agência dessas lideranças que passam a mobilizar seu repertório de estratégias, resultado de suas experiências anteriores em movimento e organizações sociais, e são capazes não só identificar as estruturas de oportunidades, como também pontos de acesso e de influência nelas. Isto pode ser observado com a fala de um dos interlocutores: “[...] os técnicos do CNPT foram com a gente e disseram: que provocação! E a gente respondeu: mas ele tem um pouco de razão. Quem sabe hoje a gente possa criar uma comissão das RESEX MAR depois dessa provocação” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2021). Esse foi o ponto de partida para uma jornada que culminaria na criação e institucionalização da CONFREM.

A criação e institucionalização da CONFREM: a construção de repertórios de interação e de encaixes institucionais dos povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos do litoral brasileiro

Após a reunião em Brasília, mencionada na seção anterior, as lideranças das RESEX MAR e dos extrativistas costeiros e marinhos passaram a buscar apoio e forjar alianças com diferentes atores e organizações civis e estatais. Essas alianças favoreceram a abertura de canais de participação sociopolítica, proporcionando, por exemplo, capital humano, veículos e verbas para a realização de reuniões, seminários, encontros e congressos. Ao longo desta seção, buscaremos demonstrar que a abertura desses canais foi de grande importância para o fortalecimento da luta das lideranças das RESEX MAR e dos extrativistas costeiros e marinhos. Eles favoreceram o processo de institucionalização da CONFREM, entendido aqui como o processo e formalização da entidade, incluindo a eleição de uma comissão de representantes dos extrativistas costeiros e marinhos, a obtenção de um CNPJ, a criação de um estatuto, entre outros. A análise desse processo nos permite observar o uso de repertórios de interação e a

construção de encaixes institucionais, inclusive do tipo simbólico, que serão melhor explorados mais adiante nessa seção.

A seguir, apresentamos uma síntese de alguns eventos que consideramos importantes destacar no processo de criação e institucionalização da CONFREM. É importante ressaltar que este artigo possui limitações, e os eventos citados têm como objetivo ilustrar esse processo. Os dados foram coletados durante a realização da pesquisa entre 2020 e 2022, cobrindo registros de eventos ocorridos entre 2008 e 2021.

Entre os dias 26 e 30 de outubro de 2009, o município de Bragança, localizado no litoral do Pará, foi palco do I Encontro Nacional das Reservas Extrativistas: Desenvolvimento com Sustentabilidade. A realização foi uma parceria entre o ICMBio, o Governo Federal, o Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade (IDEFLOR) e o Governo do Estado do Pará, com o apoio da Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará (ADEPARÁ), da Secretaria de Estado de Agricultura do Pará (SAGRI) e do CNS (Pinto; Souza, 2009). É interessante destacar que, embora esse evento tenha sido mencionado por diferentes lideranças entrevistadas como uma ideia que surgiu a partir do encontro realizado em Brasília, a análise do relatório do evento (Pinto; Souza, 2009) não revela nenhuma menção de que a ideia do encontro tenha surgido como uma demanda das lideranças das RESEX MAR reunidas no encontro em Brasília no ano anterior.

O evento contou com a participação de aproximadamente 170 pessoas, incluindo lideranças comunitárias das RESEX MAR e de extrativistas costeiros e marinhos de diferentes estados do Brasil, além de representantes de órgãos e organizações civis e estatais, do setor público e privado, e lideranças de movimentos sociais (Pinto; Souza, 2009). Durante o encontro, foram realizadas oficinas, rodas de conversa e palestras. Na última parte do evento, foi dedicado um espaço para que as lideranças das RESEX MAR e dos extrativistas costeiros e marinhos debaterem conjuntamente a proposta de criação de uma comissão para representá-los a nível nacional.

Durante esse momento, as lideranças que estavam presentes no encontro realizado em Brasília no ano anterior, fizeram uma memória sobre o ocorrido para as demais lideranças, ressaltando a necessidade de uma maior articulação entre elas. Após isso houve um momento de debate para decidir qual seria o nome da comissão. Ficou decidido que ela seria chamada de Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativista Costeiras e Marinhas

(CONFREM). Um dos interlocutores, ao recordar desse momento, compartilhou uma reflexão que nos ajuda a entender a escolha desse nome e porque a ênfase nas RESEX MAR: “[...] a CONFREM seria uma articulação nacional de defesa das RESEX MAR, nesse momento a pauta era essa. Fortalecer, estruturar as organizações de base. Criar uma estrutura e fazer essa representatividade” (Fragmento de uma entrevista com liderança da CONFREM, em 2022).

As lideranças também elegeram uma primeira comissão de representante das RESEX MAR, composta por 8 membros titulares e seus respectivos suplentes (Figura 1). Nessa reunião também foi discutida a estrutura interna da CONFREM. Ficou decidido que, naquele momento, a CONFREM se organizaria em quatro secretarias¹⁴. Também foi acatada a ideia apresentada por uma das lideranças de dividir as RESEX MAR em regionais, como uma forma de facilitar a estrutura das organizações e, em particular, a comunicação da CONFREM com as demais lideranças que atuavam nas bases. Foram acordadas seis regionais¹⁵.

Três anos depois, no município de Arraial do Cabo, no Rio de Janeiro, foi realizado, entre os dias 28 e 30 de novembro e 1º de dezembro de 2012, o II Encontro Nacional das Reservas Extrativistas Costeiro-Marinhas. Infelizmente, ao contrário do I Encontro, não conseguimos identificar documentos, como relatórios em formato físico ou digital, que contribuam para sua caracterização. As informações apresentadas a seguir têm como base os depoimentos das lideranças entrevistadas, associados a algumas informações identificadas em sites oficiais, blogs e outros meios de comunicação (ICMBio, 2012).

Com base em estimativas, o encontro contou com a participação de lideranças de 22 RESEX MAR que, até o momento, haviam sido decretadas, além de representantes do MMA e do ICMBio, bem como lideranças de movimentos e organizações sociais. Um dos principais resultados do evento foi a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) composto pela CONFREM, o GTA e o CNS. Esse grupo ficou responsável por construir o Plano de Fortalecimento do Extrativismo, com o objetivo de apresentá-lo ao Congresso Nacional em

¹⁴ Secretaria Executiva: responsável por operacionalizar e executar as políticas e ações deliberadas pelo segmento; Secretaria de Articulações Políticas: têm como incumbência a articulação com outras organizações e governo, visando o estabelecimento de parcerias e a cobrança/desenvolvimento de política para os extrativistas costeiro-marinhas; Secretaria Financeira: responsável pelas finanças da comissão; Secretaria de Articulações com a Base: responsável por levar as ações da CONFREM para as bases, bem como trazer as pautas, experiências e vivências das bases para o seio da organização.

¹⁵ Regional Pará, Regional Maranhão e Piauí, Regional Ceará, Paraíba e Pernambuco, Regional Sergipe, Alagoas e Bahia, Regional Sul e Regional Sudeste.

Brasília e às instâncias representativas, tendo como proposta central refletir sobre a diversidade presente nas RESEX e nas RESEX MAR.

Figura 1 – Registro da primeira comissão de representantes das RESEX MAR do litoral brasileiro eleita no ano de 2009



Fonte: Pinto e Souza (2009)

Durante esse encontro, teve início a discussão sobre a ampliação do horizonte de atuação da CONFREM. Era necessário reconhecer que a comissão não poderia se limitar às RESEX MAR. Como compartilhou uma das interlocutoras, liderança da CONFREM, mas não vinculada a uma RESEX MAR, e sim a uma APA: “[...] a gente começou a discutir que tinha que ir além das RESEX MAR, nas pautas tinham que entrar as APA marinhas¹⁶, tinha que entrar também as RDS [Reservas de Desenvolvimento Sustentável¹⁷] e também os Parques Marinhos [Parques Nacionais¹⁸]” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2021). Esse debate culminou na alteração do nome do movimento socioambiental, passando de Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas Costeiro-Marinhas para

¹⁶ A inclusão das palavras “marinha” e “costeiro”, nessas categorias de Unidade Conservação, é uma operação endógena realizada pelas lideranças da CONFREM. No caso das RESEX MAR, a inclusão da palavra “costeiro”, diz respeito ao fato de que nem todas as RESEX localizadas no litoral brasileiro foram batizadas com o termo “Marinha”. Observamos essa operação no discurso de lideranças da CONFREM quando mencionam as APAs e os Parques Nacionais, como “APA Marinhas” e “Parques Marinhos”.

¹⁷ Áreas que abrigam populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica (Brasil, 2000, art. 20).

¹⁸ Os Parques Nacionais têm como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (Brasil, 2000, art. 11).

Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos e Comunidades Tradicionais Extrativistas Costeiro e Marinhos, não havendo alteração na sigla CONFREM.

Outros interlocutores também compartilharam reflexões sobre esse tema. De acordo com um deles:

"[...] O nome da CONFREM mudou porque nós entendemos que a gente tinha que trazer todos os segmentos que também estão no mesmo processo das RESEXs Costeiro-Marinhas, mesmo que não seja territórios reconhecidos, mas que estejam dentro do litoral e que se reconheçam como extrativistas costeiro-marinhas. Para que viessem para dentro do processo conosco, para que pudéssemos estar nos fortalecendo dentro dessa categoria" (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2021).

Outro interlocutor afirmou:

"[...] fechar só nas RESEXs não contemplava o coletivo conjunto do segmento de povos e comunidades de extrativistas costeiro-marinhas. Não é só o que está em RESEX ou quem está pedindo RESEX. É quem está em Área de Proteção Ambiental, quem está em outras estratégias de proteção de território, quem não está em territórios protegidos ainda, mas está lutando" (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2022).

Essa demanda para que a CONFREM reconheça outras categorias, inclusive aquelas inseridas em áreas delimitadas como Unidades de Proteção Integral, como os Parques Marinhos, partiu das próprias lideranças da CONFREM. Um exemplo disso é uma das interlocutoras, que disse: *"[...] a gente ampliou, até porque se eu fosse representar meu estado, eu não estaria na CONFREM, porque eu não estou dentro de uma RESEX; aqui temos uma APA Marinha, a nossa RESEX nunca foi decretada" (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2022).* É interessante ressaltar que esse momento se caracteriza por um processo de reconhecimento de uma identidade compartilhada, pelo menos por essas lideranças, através da categoria *"povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos"*, que será explorada mais adiante nessa seção.

Foi durante o II Encontro Nacional que teve início o debate sobre a necessidade de formalizar a CONFREM por meio da elaboração de um estatuto e da obtenção de um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Sobre este último, um dos interlocutores afirmou que era de fundamental importância para que a CONFREM pudesse, em suas palavras, *"[...] correr atrás de projetos, ter mais autonomia para realização e participação em encontros, obter verbas, e não depender do ICMBio ou do MMA" (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2022).* A CONFREM não possuía um financiamento fixo. As lideranças se utilizavam de diferentes estratégias para contornar esses desafios. Por exemplo, priorizavam a articulação nos espaços onde suas lideranças já estavam inseridas, como o CNPT e o GTA,

além de aproveitarem as viagens institucionais para driblar a falta de verba no caixa para determinadas atividades (Sapucaia, 2013).

Por fim, ainda durante o II Encontro das Reservas Extrativistas Costeiro-Marinhas, as lideranças e representantes institucionais do ICMBio e MMA puderam apreciar a exposição da ilustração que viria a estampar a bandeira da CONFREM (Figura 2). Uma das interlocutoras afirmou que “[...] o desenho foi um projeto idealizado por um grupo de extrativistas costeiro-marinhos com o apoio do CNPT e do ICMBio” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2022). O centro da imagem é ocupado pela ilustração de um homem e uma mulher compartilhando uma única canoa. Em segundo plano, vê-se o desenho de um mapa com o contorno do território brasileiro na cor verde-clara. No centro do mapa há um círculo pequeno na cor amarela, de onde partem traços na cor branca que se estendem até a borda do mapa – mais precisamente o que corresponderia ao litoral do Brasil – conectando-se a pontos nas cores laranja e em diferentes tons de verde. Próximo a esses pontos, observam-se desenhos de peixes, caranguejos, siris e camarões. No último plano, há um grande círculo na cor azul-claro, e em suas extremidades, quatro círculos menores.

Figura 2 – Bandeira da Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos e Comunidades Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinhos



Fonte: CONFREM (2021)

Contudo, um olhar mais atento sobre o desenho revela que ele é carregado de símbolos associados à luta e à vida dos extrativistas costeiro-marinhos do litoral brasileiro. A imagem da

mulher sentada no assento da pequena embarcação, com trajes comuns em cores pastéis e cabelos soltos, tem em suas mãos o remo da canoa. Para uma das interlocutoras, ela representa “*as mulheres das marés e das águas*”. Ademais, a posição ocupada na imagem é muito significativa, marcando o papel das mulheres dentro da cadeia produtiva, não sendo resumidas a “*meras ajudantes*” de seus companheiros, mas sim como extrativistas dos bens comuns costeiro-marinhos do litoral brasileiro.

O homem, desenhado de costas em pé sobre a proa da embarcação, igualmente à mulher na figura, traça roupas simples em cores pastéis, acompanhadas de um chapéu de palha, característico do ofício de um extrativista costeiro e marinho. Os traços em cor branca que partem do círculo amarelo no centro da imagem representam uma rede de pesca. E os quatro círculos menores nas extremidades do desenho caracterizam, segundo uma das interlocutoras: “*o calendário lunar, que se vê sinalizado nas extremas bordas pelas quatro luas que regem os tempos das marés*” (Fragmento de entrevista com uma liderança a CONFREM, em 2022).

Dois anos após o II Encontro Nacional das Reservas Extrativistas Costeiro-Marinhas, o Pará foi escolhido para sediar mais um evento da CONFREM. Entre os dias 14 e 18 de outubro de 2014, na cidade de Belém, capital do estado, foi realizada a 1ª Assembleia Geral da Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos e Comunidades Extrativistas Costeiros e Marinheiros, ou como ficou conhecida 1ª Assembleia Geral da CONFREM. O evento contou com a participação de lideranças das RESEX MAR e de outras Unidades de Conservação, como APA Marinhas, RDS e Parques Marinheiros (CONFREM, 2015). Além disso, estiveram presentes representantes civis e estatais, incluindo CNS, deputados federais e estaduais, e representantes do então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), do então Ministério da Pesca e Aquicultura ICMBio, IBAMA, e do Ministério Público do Estado do Pará (MMPA).

Esse evento foi um importante marco no processo de formalização da CONFREM. Durante o encontro, foi discutido e atualizado oficialmente o nome da CONFREM, feita a leitura e aprovação da Ata da Assembleia Geral de Fundação da CONFREM, discutido e aprovado o Estatuto da comissão, eleita e empossada a 1ª Diretoria da CONFREM, e iniciou-se o diálogo sobre o processo de criação de um CNPJ para a CONFREM.

A partir da leitura da Ata da Assembleia Geral de Fundação da CONFREM, observamos que uma das lideranças foi escolhida pela plenária para ajudar na apresentação do Estatuto da CONFREM. Consta na Ata que, houve a leitura ponto a ponto, onde os destaques eram levantados e colocados em votação. Um dos destaques citados no documento corresponde ao Artigo 1º sobre a denominação e jurisdição da comissão, que inicialmente, estava restrito apenas aos povos e comunidades tradicionais das unidades de conservação na categoria RESEX. A proposta foi discutida durante a assembleia e se decidiu que se ampliaria a sua abrangência. Na nova redação do artigo, podemos observar que ficou estabelecido que a CONFREM é uma entidade sem fins lucrativos, regulamentada pelo código civil e de abrangência nacional. A sua natureza abarca aspectos associativos, organizacionais, educacionais, culturais e ambientais. E seu o objetivo principal é representar seus membros em todo o território nacional, buscando o desenvolvimento econômico sustentável dos mesmos, enquanto mantém a preservação ambiental para as gerações presentes e futuras (CONFREM, 2014a).

Ainda de acordo com a Ata da Assembleia Geral da CONFREM, após a leitura da nova redação do Artigo 1º, o Estatuto da CONFREM foi aprovado por unanimidade (CONFREM, 2014b). No Capítulo I do documento, o Artigo 4º trata da jurisdição da CONFREM que, se dará em todo o território nacional, em especial entre os extrativistas e povos e comunidades tradicionais costeiras e marinhos, podendo ainda atuar nos países com os quais o Brasil mantenha relações diplomáticas, observada a legislação pertinente (CONFREM, 2014b)

Na leitura do Estatuto da comissão, podemos observar como se configura a organização administrativa da entidade. De acordo com o Artigo 26º, a Diretoria da CONFREM será constituída por um(a) coordenador(a) geral, um(a) vice coordenador(a), um(a) 1º e um(a) 2º secretário(a) executivo(a), um(a) 1º e um(a) 2º tesoureiro(a), um(a) coordenador(a) de relações institucionais e um conselho fiscal (CONFREM, 2014b). O mandato da diretoria terá a duração de 4 anos. Quando indagado sobre o estatuto da CONFREM, um dos interlocutores compartilhou um comentário sobre sua estrutura administrativa: “[...] *nosso modelo de organização não foi pensado para ser hierarquizado. A coordenação geral funciona mais como um papel de representação política, não para tomada de decisão, pois as decisões são sempre tomadas coletivamente*” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2022).

Além da diretoria, a CONFREM possui em sua estrutura de gestão sete secretarias: Secretaria de Articulação Política e Mediação (responsável pela articulação, busca de parcerias, interlocuções com instituições e políticos, e mobilização de base); Secretaria Executiva (responsável pelas documentações da Comissão, encaminhamentos e coordenação de projetos); Secretaria de Finanças (responsável por coordenar a gestão de recursos); Secretaria de Comunicação (responsável pela divulgação da Comissão, manutenção do blog, comunicação interna, e busca de redes e parcerias); Secretaria da Juventude (responsável pela formação e mobilização de jovens); Secretaria de Mulheres (responsável pela democratização da discussão de gênero e direitos das mulheres); e Secretaria de Capacitação e Formação (responsável pela formação e capacitação dos membros da CONFREM).

Uma das interlocutoras compartilhou uma reflexão sobre a criação da Secretaria de Mulheres: “[...] *Como liderança mulher, começamos a sentir na pele o machismo. E a gente queria ter dentro da CONFREM a nossa voz – mulher pesqueira, mulher marisqueira, mulher extrativista, mulher coletora. E aí a gente montou a comissão das mulheres*” (Fragmento e entrevista com liderança da CONFREM, em 2021). Os esforços dessas mulheres na luta pelo reconhecimento de direitos específicos resultaram na criação da Rede Nacional de Mulheres das Marés e das Águas e da Rede de Mulheres das Marés das Águas do Litoral do Pará, no município de Bragança no ano de 2021 (Moreira, 2024).

O último evento organizado pela CONFREM – antes da pandemia do COVID-19 – ocorreu novamente no estado do Pará no município de Ananindeua. O encontro se deu em comemoração ao 21^a aniversário de criação da primeira RESEX MAR no litoral brasileiro: a RESEX Marinha de Pirajubaé decretada no estado de Santa Catarina. Promovido entre os dias 12 e 18 de novembro de 2018, com o apoio do Projeto TerraMar, do Projeto GEF-Mar, do ICMBio, do MMA e da RARE Brasil, a CONFREM realizou o I Seminário Nacional do Extrativismo Costeiro e Marinho. O encontro contou com a participação de lideranças e representantes de RESEXs Costeiro-Marinhas, APAs Marinhas, RDS e Parques Marinhos. Além de lideranças da pesca artesanal de países da América Latina, como México, Colômbia, Chile, Panamá, Guatemala, Equador e Honduras. E representantes de várias instituições de ensino e pesquisa (ICMBio, 2018).

No encontro houve a avaliação e a proposição de estratégias para o fortalecimento da luta dos extrativistas costeiros e marinhos, considerando os seguintes eixos: impactos das mudanças climáticas; os serviços ambientais prestados por esses grupos sociais; a gestão compartilhadas de Unidades de Conservação; a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável; a Pesca Vital; e as Diretrizes da Pesca de Pequena Escala da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (ICMBio, 2018). Um dos principais produtos do evento foi a composição e a coleta de assinaturas de um termo de compromisso que cria um Grupo de Trabalho de Fortalecimento Internacional da Pesca Artesanal.

Além de promover a criação desses canais de participação sociopolítico, através da CONFREM as lideranças dos povos e comunidades tradicionais extrativistas costeiros e marinhos do litoral brasileiro também passaram a ser convidados a participar de espaços como esses, inclusive do tipo institucionalizado¹⁹. A presença dessas lideranças nesses espaços, no âmbito nacional e internacional, repercute no fortalecimento da luta desses grupos pelo reconhecimento de suas especificidades pela Sociedade e o Estado através da construção de encaixes institucionais.

Um exemplo é a participação de liderança da CONFREM junto a representantes de povos e comunidades pesqueiras do Chile, Guatemala e Peru no *4ª Internacional Marino Protected Areas Congress (IMPAC4)*, realizado no Chile em 2017. O evento reuniu mais de 1.000 participantes de 80 diferentes países (CONFREM, 2021). O tema do congresso foi “Áreas Marinhas Protegidas: Unindo as pessoas e o oceano”, com foco na necessidade de destacar a natureza intrincada da relação homem-oceano e os benefícios das Áreas Marinhas Protegidas (AMPs) e do oceano global para milhões de pessoas que dependem em seus serviços ecossistêmicos. Outro exemplo é a presença de liderança da CONFREM participando de uma das mesas no Fórum Alternativo Mundial da Água (FAMA), realizado em Brasília no ano de 2018 (CONFREM, 2021). Essa iniciativa teve como objetivo questionar a legitimidade do Fórum

¹⁹ São caracterizados por reuniões públicas e formalmente registradas, com o objetivo influenciar decisões políticas específicas (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014). De acordo com as autoras, a participação ocorre, em grande parte, de maneira indireta, através de diferentes formas de representação. Por exemplo, representantes da sociedade civil são selecionados em assembleias constituídas por grupos da sociedade civil ativos no setor político.

Mundial da Água como um espaço político para promoção da discussão sobre os problemas relacionados ao tema em escala global, envolvendo governos e sociedade civil.

Como afirmou uma das interlocutoras, a partir da criação da CONFREM os extrativistas costeiro e marinhos: “[...] começaram a se destacar e participar das agendas a nível nacional, a votar nas pautas pela criação de novas RESEXs, participando de espaços do CNPT e em diversos espaços debatendo sobre políticas públicas para extrativistas costeiro e marinhos” (Fragmento de uma entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2022). Argumentamos que isso vem favorecendo a construção de encaixes institucionais do tipo simbólico, através da mobilização nos discursos das lideranças da CONFREM da categoria “povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos” e do conceito de “maretório”.

Como ressaltado na seção anterior, esse tipo de encaixe se refere ao processo de institucionalização das categorias práticas dos movimentos sociais (Gurza Lavalle *et al.*, 2023). Ainda segundo os autores, eles têm a ver com a representação e reconhecimento das identidades e demandas dos movimentos dentro das instituições políticas. Isso pode ocorrer através da adoção de símbolos, linguagens, e discursos dos movimentos pelos próprios órgãos estatais, conferindo legitimidade e reconhecimento a suas causas. A análise sobre o processo de institucionalização da CONFREM demonstra como essa categoria e conceito ao serem mobilizados operam como encaixes institucionais com objetivo de tensionar e legitimar as identidades e reivindicações dos povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos.

No que se refere a categoria “povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos”, os canais de participação sociopolítica inaugurados pela CONFREM permitiram o autorreconhecimento de uma identidade política compartilhada entre esses grupos, ao menos entre as lideranças: “somos os extrativistas costeiros e marinhos”. Este processo pode ser entendido como o reconhecimento de uma identidade política que incorpora dimensões culturais, ambientais e territoriais, conforme discutido por Escobar (1998). Essa identidade se sobrepõe a outras identidades políticas emergentes nos movimentos sociais, vinculados à criação de áreas protegidas no litoral brasileiro. Ao se diferenciar de outras categorias sociais, como os “extrativistas florestais”, esses grupos reivindicam o reconhecimento de suas especificidades. Argumentamos que no contexto deste estudo, esse processo teve início em 2008, durante uma reunião em Brasília (Sousa; França; Araos, 2024). Na ocasião, lideranças

das RESEX MAR RESEX reconheceram suas semelhanças e diferenças em relação aos “outros”, os “extrativistas florestais”.

Uma liderança da CONFREM, ao ser indagada sobre o motivo de se auto-identificarem como “povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos”, afirmou: “[...] *é porque é uma atividade peculiar diferenciada com toda uma identidade própria que caracteriza as comunidades tradicionais do litoral brasileiro [...]*” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2022). A mesma liderança destacou que eles perceberam que sua identidade, como grupo, não se encaixa na ideia de pescadores(as) artesanais ou a de extrativistas. Segundo essa liderança, essas categorias estavam associadas aos “extrativistas florestais”. Nesse sentido, afirmou que: “[...] *a gente precisava de uma identidade que reconhecesse a nossa cultura. Para além da pesca, a gente planta, a gente extrai produtos das florestas etc.*” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2022).

Um documento fornecido por uma liderança da Confrem do litoral do Pará contém informações que nos ajudam a caracterizar os “povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos” do litoral brasileiro. Esses grupos incluem pescadores artesanais, marisqueiras, catadoras de mangaba, piaçaveiros, tiradores de caranguejos, agroextrativistas, artesãos, artesãos de pesca, extrativistas, catadeiras de camarão, caiçaras, coletoras de frutíferas e sementes e coletores de algas.

Podemos entender que ao elaborar essa lista, esse segmento populacional está reivindicando do Estado o reconhecimento como “Povos e Comunidades Tradicionais”. O Decreto n. 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos Tradicionais, define “povos e comunidades tradicionais” como grupos culturalmente diferenciados que se reconhecem como tais, possuem formas próprias de organização social, 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 (Brasil, 2007).

Nesse contexto, observamos o tensionamento de categorias já reconhecidas pelo Estado, como “pescadores artesanais”, “extrativistas” e até mesmo “populações tradicionais”. A expressão “povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos” atua como uma categoria guarda-chuva, semelhante à de populações tradicionais, que engloba um

conjunto de atividades realizadas por esse segmento populacional no ambiente costeiro e marinho do litoral brasileiro.

No que se refere ao conceito de “maretório”, o termo surge no ano de 2008 no interior dos movimentos sociais das RESEX MAR do litoral da Amazônia, sendo adotado pelas lideranças dos povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos. Ele resulta da união das palavras “maré” e “território”. Trata-se de um conceito em construção que busca não apenas descrever as particularidades de um espaço geográfico, mas também representar a identidade e cultura de grupos que se manifesta na relação cotidiana com os bens comuns costeiros e marinhos, influenciada pelas dinâmicas naturais das marés, dos ventos, das correntes e das fases da lua (Sousa; França; Araos, 2024).

De acordo com os autores, os canais de participação sociopolítica inaugurados pela CONFREM favoreceram a disseminação do termo “maretório”, que passou a ser utilizado no discurso de diferentes lideranças em encontros, seminários e congressos (locais, nacionais e internacionais), sendo associado às reivindicações dos povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos” do litoral brasileiro. Diante deste quadro, as lideranças da CONFREM ao pautarem a construção de um conceito de “maretório”, estão também buscando desconstruir o conceito de território legitimado pela academia, tensionando que tal instrumento analítico não os alcança. Como demonstra um dos interlocutores: “[...] *quando você pergunta o porquê do termo maretório, porque o termo território, ele é um termo que não nos alcança*” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2022). E continua: “[...] *o maretório é o nosso espaço de reprodução, inclusive cultural e místico [...] A legislação alcança a dinâmica dos povos e comunidades tradicionais? Não alcança*” (Fragmento de entrevista com uma liderança da CONFREM, em 2022).

Considerações finais

Ao longo deste artigo, buscamos apresentar uma reflexão de caráter qualitativo-exploratório sobre o processo de criação da CONFREM. Com base na análise de entrevistas com lideranças dos povos e comunidades tradicionais extrativistas costeiros e marinhos de diferentes estados do Brasil, associada a fontes documentais, e em diálogo com a literatura

brasileira do giro relacional dos movimentos sociais, procuramos oferecer uma compreensão sobre esse fenômeno.

Nossa intenção foi refletir aprofundar o entendimento da CONFREM como uma estratégia institucional do movimento social extrativista costeiro marinho para interatuar com o Estado e a sociedade civil. Ao longo das seções, demonstramos que as lideranças da CONFREM reconheceram a necessidade de criar uma entidade para representar seus interesses e estabelecer diálogo com a sociedade. Embora esse formato de organização possa apresentar desafios, entendemos que a criação da CONFREM é um marco importante para o fortalecimento da luta desses grupos.

Os resultados discutidos ao longo do artigo mostram que, através do processo de institucionalização da CONFREM, as lideranças dos povos e comunidades tradicionais extrativistas costeiros e marinhos vem construindo repertórios de interação por meio de canais de participação sociopolítica e encaixes institucionais, inclusive do tipo simbólico, utilizando a categoria "povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos" e o conceito de "maretório".

No entanto, é necessário considerar as limitações deste estudo, que apresenta lacunas significativas. Entre elas estão a necessidade de se analisar os conflitos internos na comissão que podem vir emergir em função dos desafios impostos a esse formato de organização com alcance nacional; estudos sobre a atuação da CONFREM em episódios como derramamento de petróleo no ano de 2019 assim como durante a pandemia de COVID-19; a identificação dos efeitos da CONFREM sobre a criação de novas RESEX MAR e outros modelos de áreas protegidas; avaliar se os objetivos da CONFREM foram realmente alcançados. Outro ponto que merece atenção é o processo de construção de novos encaixes institucionais atrelados à CONFREM, como, por exemplo, a candidatura de lideranças da CONFREM às eleições municipais. Esses são apenas alguns dos temas que podem vir a compor futuras agendas de pesquisa sobre a CONFREM.

Referências bibliográficas

ABERS, R.; SERAFIM, L; TATAGIBA, L. “Repertório de interação estado-sociedade em estado heterogêneo: a experiência na era Lula”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n.2, pp. 325-357. 2014.

ALLEGRETTI, M. “Reservas Extrativistas: uma proposta de desenvolvimento da Floresta Amazônica”. *Revista da Fundação SEADE*, v.3, n. 4, pp. 23-29. 1984.

_____. *A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável), Universidade de Brasília. Brasília, 2002.

ALMEIDA, M. “Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, pp. 32-53. 2004.

ALONSO, A. “As teorias dos movimentos sociais: balanço do debate”. *Revista Lua Nova*, v. 76, pp. 49-86, 2009

ÁLVAREZ, S. “Repensando la dimensión política y cultural desde los movimientos sociales: Algunas aproximaciones teóricas”. In: Hoetmer, R. (coordenador). *Repensar la política desde América Latina: Cultura, Estado y movimientos sociales*. Lima, Peru: Facultad de Ciencias Sociales, 2009, pp. 27-36.

ÁLVAREZ, S.; DAGNIONO, E.; ESCOBAR, A. “O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos”. In: _____. (org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: Novas leituras*. Minas Gerais: Ed. UFMG, 1998, pp. 15-58.

BRASIL. Decreto nº 533, de 20 de maio de 1992. Cria a Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0533.htm#:~:text=DECRETO%20No%20533%2C%20DE,Reserva%20Extrativista%20Marinha%20do%20Pirajuba%C3%A9. Acesso em: 28 de maio de 2024

BRASIL. Decreto s/nº de 3 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a criação da Reserva Extrativista Marinha do Arraial do Cabo, no município de Arraial do Cabo, Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/1997/dnn5025.htm#:~:text=DNN%205025&text=DECRETO%20DE%203%20DE%20JANEIRO,Janeiro%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 28 de maio de 2024

BRASIL. Lei Federal Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm#:~:text=LEI%20No%209.985%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Regulamenta%20o%20art.%20225%2C%20C2%A7,Natureza%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 12 de maio de 2023

BRASIL. Decreto s/nº de 20 de maio de 2005. Dispõe sobre a criação da Reserva Extrativista Marinha de Caeté-Taperaçu, no município de Bragança, no Estado do Pará, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/dnn/dnn10531.htm#:~:text=DECRETO%20DE%2020%20DE%20MAIO,vista%20o%20disposto%20no%20art. Acesso em: 28 de maio de 2024

BRASIL. Decreto Nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 13 de maio de 2023

CARLOS, E. “Movimentos sociais: revisitando a participação e a institucionalização”. *Revista Lua Nova*, v. 84, 2011, pp. 353-364.

_____. “Cooperação e conflito na relação movimentos sociais e estado”. *Revista Política & Sociedade*, v. 16, n. 35, 2017, pp. 321-350

CARLOS, E.; DOWBOR, M; ALBUQUERQUE, M. C. “Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas”. *Revista Civitas*, v. 17, n. 2, 2017, pp. 360-378

CONFREM - Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos e Comunidades Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinheiros. Ata de Fundação. Belém-PA, 2014a. 5 p.

CONFREM - Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos e Comunidades Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinheiros. Estatuto. Belém-PA, 2014b. 17 p.

CONFREM - Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos e Comunidades Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinheiros. Assembleia de institucionalização da CONFREM no Pará. 2015. Disponível em: <https://confrem.wordpress.com/>. Acesso em: 13 de maio de 2023.

CONFREM - Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos e Comunidades Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinheiros. Página oficial no Facebook. Disponível em: https://web.facebook.com/comissaoresexmarinhadobrasil/?locale=pt_BR&rdc=1&rdr. Acesso em: 13 de maio de 2023

ESCOBAR, A. “Whose Knowledge, Whose nature? Biodiversity, Conservation, and the Political Ecology of Social Movements”. *Journal of Political Ecology*, v. 5, 1998, pp. 53-82.

FRANCO, M. “As Reservas Extrativistas e a institucionalização do movimento local dos seringueiros: o caso do Alto Juruá”. *Revista Raízes*, n. 15, 1997, pp. 103-112.

GONÇALVES, C. W. P. *Amazônia, Amazônias*. São Paulo: Contexto, 2001

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (org.). *Movimentos Sociais e Institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019.

GURZA LAVALLE, A.; SZWAKO, J. “Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate”. *Opinião Pública*, v. 21, n.1, 2015, pp. 157-187

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; SZWAKO, J.; DOWBOR, M.; Sanchez, B.; Rodrigues, F.; BRAGA, V. “Falando de institucionalização e movimentos sociais: usos, vantagens e limites da abordagem de encaixes institucionais e domínios de agência”. *Revista Política & Sociedade*, v. 21, n. 51, 2023, pp. 270-298.

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Sociobiodiversidade. Painel dinâmico de informações do ICMBio. Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade. Disponível em:

http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true. Acesso em: 28 de maio de 2024

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Sociobiodiversidade. Extrativistas pedem criação de cinco reservas costeiras marinhas. 2012. Disponível em:

<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/extrativistas-pedem-criacao-de-5-cinco-reservas> Acesso em: 13 de maio de 2023

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Sociobiodiversidade. Pará sedia Seminário do Extrativismo Costeiro. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/para-sedia-seminario-do-extrativismo-costeiro>

Acesso em: 13 de maio de 2023

LONTRIO, F. Organizational Profile: The National Commission for the Strengthening of Extractive Reserves, Communities and Traditional and Coastal and Marine Extractive Communities. Sumudra Report, n. 84, 2020. Disponível em: <https://www.icsf.net/wp-content/uploads/2022/03/ROUNDUP.pdf>. Acesso em: 13 de maio de 2023

MCCARTHY, J.; ZALD, M. "Resource mobilization and social movements: a partial theory". *American Journal of Sociology*, vol. 82, n, 6, 1977, pp. 1212-1241

MELUCCI, A. “The New Social Movements: a Theoretical Approach”. *Social Science Information*, v. 19, n. 2, 1980, pp. 199-226

MEYER, D.; TARROW, S. (orgs.). *The social movement society: contentions politics for a new century*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998.

MOREIRA, C. Rede de solidariedade e justiça socioambiental: a rede de mulheres das marés e das águas do litoral do Pará. Anais do 5ª Seminário Internacional América Latina e Caribe (SIALAT), na Universidade Federal do Pará, Belém-PA, 2024, 14p.

OLIVEIRA, M. *Movimento para as instituições: ambientalistas, partidos políticos e a liderança de Marina Silva*. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de Brasília, Brasília, 2016

PINTO, E.; SOUZA, S. I Encontro Nacional das Reservas Extrativistas CosteiroMarinhas: Desenvolvimento com sustentabilidade. Relatório Final. Organização: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e Ministério do Meio Ambiente. 2009

SAPUCAIA, C. Articulação Nacional dos Extrativistas de Canavieiras: uma análise sobre a criação da CONFREM. Relatório técnico científico do PIBIC/UFBA. 2012-2013 Orientadora: Catherine Pros

SOUZA, V. *A minha terra é o mar: a trajetória de um movimento socioambiental no litoral da Amazônia*. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Ciências Sociais). Universidade Federal do Pará, Pará, 2019

_____. *Maretório: o giro ecoterritorial dos povos extrativistas costeiro-marinhos do litoral da Amazônia paraense?* Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia), Universidade Federal do Pará, Pará, 2022

SOUZA, V.; ARAOS, F.; ALENCAR, E. “Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas, povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos e a defesa dos maretórios na Amazônia brasileira”. In: SILVEIRA, R.; Deponti, C.; Thezá, M.; Gac, D. (org.) *Atores e dinâmicas regionais de desenvolvimento: diálogos Brasil-Chile*. [s.l]: Pedro & João, 2023. p. 373-407.

SOUZA, V.; FRANÇA, J.; ARAOS, F. “Maretório e os Povos Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinheiros do Litoral do Pará, Brasil”. *Ilha – Revista de Antropologia*, v. 26, n. 2, 2024, pp. 66-90

SKOCPOL, T. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press, 1992.

SVAMPA, M. *As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências*. São Paulo: Elefante, 2019

TARROW, S. *O Poder em Movimento: Movimentos Sociais e Confronto Político*. Editora Vozes. Petrópolis/Rio de Janeiro. 2009 [1998]

TILLY, C. *From mobilization to revolution*. Michigan: Newberry Award Records, 1978

_____. “Movimentos Sociais como Política”. *Revista de Ciência Política*, n. 3, 2010, pp. 133-160

TOURAINÉ, A. "Os novos conflitos sociais. Para evitar mal-entendidos". *Revista Lua Nova*, n. 17, junho, 1989, pp. 5-18

CONFREM: a construção de repertório de interação e de encaixes institucionais dos povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos do litoral brasileiro

Resumo

O artigo tem como objetivo apresentar uma reflexão sobre o processo de criação da Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos e Comunidades Extrativistas Costeiros e Marinhos (CONFREM), uma organização da sociedade civil que representa os interesses dos povos e comunidades tradicionais extrativistas costeiros e marinhos do litoral brasileiro. Trata-se de uma pesquisa de caráter qualitativo-exploratório, que se baseia em entrevistas com lideranças da CONFREM de diferentes estados e análise de fontes documentais. O argumento central do artigo é que a CONFREM é uma estratégia institucional levada a cabo por lideranças de movimentos e organizações sociais dos povos e comunidades tradicionais extrativistas costeiros e marinhos, que reconheceram a necessidade de criar uma entidade para representar seus interesses e estabelecer diálogo com o Estado e outros setores e da sociedade civil. A criação da CONFREM é vista como um marco importante para o fortalecimento da luta desses grupos. Ao longo do processo de institucionalização, observamos o uso de repertório de interação e a construção de encaixes institucionais, inclusive do tipo simbólico através da categoria “povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos” e do conceito de “maretório”.

Palavras-chave: CONFREM. Povos Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinhos. Maretório. Encaixes institucionais. Repertório de interação.

CONFREM: the construction of interaction repertoires and Institutional fit of traditional coastal and marine extractivist communities in the Brazilian coast

Abstract

This article aims to present a reflection on the creation process of the National Commission for the Strengthening of Extractive Reserves and Coastal and Marine Extractivist Traditional Peoples and Communities (CONFREM), a civil society organization that represents the interests of coastal and marine extractivist traditional peoples and communities of the Brazilian coastline. This is a qualitative-exploratory research based on interviews with CONFREM leaders from different states and an analysis of documentary sources. The central argument of the article is that CONFREM is an institutional strategy carried out by leaders of movements and social organizations of coastal and marine extractivist traditional peoples and communities, who recognized the need to create an entity to represent their interests and establish dialogue with the State and other sectors of civil society. The creation of CONFREM is seen as an important milestone for strengthening the struggle of these groups. Throughout the institutionalization process, we observed the use of interaction repertoire and the construction of institutional fits, including the symbolic type through the category "coastal and marine extractivist traditional peoples and communities" and the concept of "maretório."

Keywords: CONFREM. Coastal and Marine Extractivist Traditional Peoples. Maretório. Institutional Fits. Interaction Repertoire.

CONFREM: la construcción de repertorios de interacción y encajes institucionales de los pueblos tradicionales extractivistas costeros y marinos del litoral brasileño

Resumen

El artículo tiene como objetivo presentar una reflexión sobre el proceso de creación de la Comisión Nacional de Fortalecimiento de las Reservas Extractivistas y de los Pueblos y Comunidades Extractivistas Costeros y Marinos (CONFREM), una organización de la sociedad civil que representa los intereses de los pueblos y comunidades tradicionales extractivistas costeros y marinos del litoral brasileño. Se trata de una investigación de carácter cualitativo-exploratorio, basada en entrevistas con líderes de la CONFREM de diferentes estados y en el análisis de fuentes documentales. El argumento central del artículo es que la CONFREM es una estrategia institucional llevada a cabo por líderes de movimientos y organizaciones sociales de los pueblos y comunidades tradicionales extractivistas costeros y marinos, quienes reconocieron la necesidad de crear una entidad para representar sus intereses y establecer un diálogo con el Estado y otros sectores de la sociedad civil. La creación de la CONFREM

es vista como un hito importante para el fortalecimiento de la lucha de estos grupos. A lo largo del proceso de institucionalización, observamos el uso del repertorio de interacción y la construcción de encajes institucionales, incluido el tipo simbólico a través de la categoría “pueblos tradicionales extractivistas costeros y marinos” y el concepto de “maretório”.

Palabras clave: CONFREM. Pueblos Tradicionales Extractivistas Costeros y Marinos. Maretório. Encajes Institucionales. Repertorio de Interacción.

Vulnerabilidade Socioeconômica de Indígenas e Quilombolas no Brasil: uma proposta de análise do Cadastro Único

Claudelino Martins Dias Junior¹
Rodrigo Speckhahn Soares da Silva²
Rodrigo Paranhos Faleiro³

Introdução

Pensar as categorias de grupos sociais que são objeto de análise de vulnerabilidade impõe um recorte pragmático e um exercício reflexivo. Um recorte pragmático por serem justamente aqueles cidadãos que, de acordo com as instituições públicas responsáveis, estão cadastrados em bases de dados como beneficiários das políticas públicas (PP) para minorias e vulneráveis. Porém, descrever um conjunto de critérios que permitam incluir essas categorias de cidadãos de um país continental, diverso cultural e racialmente, é antes de qualquer coisa uma pretensão ambiciosa e ousada.

Pensar em métodos classificatórios de seres humanos por recortes sociais costumava ser fácil quando a geopolítica mundial os mantinha separados. Mas, hoje, em vários países do mundo e em especial no Brasil, tais possibilidades classificatórias seriam aplicáveis em um pouco mais de uma centena de grupos que vivem em isolamento voluntário. Em geral, povos nativos que vivem em áreas ainda independentes do modelo de desenvolvimento ocidental e alguns grupos sociais que buscam manter alguma singularidade genética ou cultural – ainda que possamos considerar tal objetivo como sendo, no mínimo, pretensioso e, quiçá, pouco efetivo.

Até mesmo os esforços em caracterizar raças e seus atributos com o objetivo de classificá-las em uma hierarquia foram abandonados após a Segunda Guerra Mundial. Desde então, tais atributos de fenótipos passaram a ser utilizados apenas em levantamentos estatísticos que, hoje, no Brasil, passaram a ser meramente auto declaratórios. Isso se deve a própria dificuldade em classificar indivíduos em um ou outro grupo racial, posto que além dos

¹ Professor do Departamento de Gestão, Mídias e Tecnologia, do Programa de Pós-Graduação em Administração e do PósDesign (Programa de Pós Graduação em Design) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Brasil – claudelino@gmail.com ou claudelino.junior@ufsc.br

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Brasil – speckhahn@gmail.com

³ Pesquisador do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) – Brasil – rodrigo.paranhos@gmail.com

padrões originais terem sido relativizados, destaca-se que a identidade racial deixou de ser uma característica imposta pela aparência e passou a ser uma identidade que indivíduos detêm com esta ou aquela cultura. Não raro, observam-se famílias constituídas por membros de fenótipos diferentes.

Porém, se há uma dificuldade em estabelecer critérios biológicos para classificar pessoas em grupos sociais com base em sua origem, por que teríamos PP específicas para esses grupos? Historicamente, vários grupos valiam-se dos territórios onde viviam para realizarem sua reprodução social e econômica (CARMO, GUIZARDI, 2018). Registra-se esse entendimento desde o Reinado, quando a Coroa editou normativas que reconheciam os direitos dos índios aos seus territórios tradicionais. Outros buscaram na constituição de territórios uma forma de resistir à escravidão ou a perda de sua identidade enquanto grupo social, o que não é necessariamente uma identidade étnica e sim racial ou de excluídos e escravizados. Em outras palavras, parte das PP destinadas ao reconhecimento de territórios tradicionais para os índios ainda no Reinado subsidiou as políticas que persiste ainda hoje e foram elas que serviram de base para as atuais políticas de reconhecimento de quilombolas (PARANHOS FALEIRO, 2015).

Apesar da legislação nacional atribuir à Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) a competência quanto ao reconhecimento de povos indígenas e seus territórios, à Fundação Cultural Palmares de certificar as comunidades quilombolas e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a regularização destes territórios de quilombo, a sociedade brasileira vem acatando o autorreconhecimento como instrumento que define os povos e as comunidades tradicionais que possuem organização social própria. E que, igualmente, ocupam territórios e recursos naturais para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, valendo-se do conhecimento tradicionalmente transmitido (Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que “institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais”).

Se, por um lado, o reconhecimento dos territórios dessas populações subsidiou as PP que hoje são dedicadas às minorias sociais – índios e quilombolas em termos amplos – e étnicas – índios isolados, de recente contato ou que mantêm sua reprodução social independente de outros grupos sociais –, por outro, notabiliza-se que muitos desses indivíduos são enquadrados como vulneráveis – e, portanto, objeto do conjunto de PP

desenvolvidas com o avanço das políticas de direitos humanos – e também, são considerados excluídos – inclusive como beneficiários das políticas de combate à exclusão, miséria, fome e etc.

Pode-se, portanto, pensar que PP dedicadas às minorias sociais – no caso, indígenas e quilombolas – são políticas orientadas para fortalecer e manter a identidade coletiva do grupo. Enquanto, as políticas dedicadas ao combate da exclusão e vulnerabilidade, tendem a priorizar a manutenção da vida do indivíduo e de sua família – ainda que esta seja beneficiada através de um membro da família. Embora o sombreamento das duas políticas gere “melhores condições de vida” para algumas famílias, esse impacto não é apenas positivo considerando-se o estabelecimento de desigualdades internas no grupo pela inserção do comércio em substituição aos tradicionais mecanismos de troca da comunidade. Pensando nessas questões, em um projeto de pesquisa mais amplo no qual os autores tomam parte, em alguns casos analisados ficou explícito que a inserção de benefícios dessas políticas impôs à comunidade desafios para evitar sua desagregação. Ao mesmo tempo, em outros casos, registrou-se que, algumas comunidades ao optarem por gerir esses benefícios de forma coletiva, lograram êxitos na destinação dos recursos para fortalecimento do grupo.

O presente estudo propõe definir faixas de vulnerabilidade socioeconômica para famílias indígenas e quilombolas, retratando, sob determinada medida, a efetividade da assistência social dada com o Programa Bolsa Família (PBF). Para tanto, valendo-se das amostras desidentificadas da base de dados “Famílias” presente no CadÚnico relativos ao ano de 2018, disponibilizada pelo antigo Ministério da Cidadania, atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, e de uma abordagem analítica quantitativa. A escolha do CadÚnico deve-se, além do quantitativo de famílias cadastradas em todo o país (ver Figura 1), do seu uso na implementação de importantes programas sociais, desde sua criação em 2003, destinados a minimização da condição de vulnerabilidade socioeconômica de grupos minoritários.

Propõe-se um modelo avaliativo alicerçado nos pressupostos da Teoria de Resposta ao Item (TRI) para a criação de uma escala que subsidia as análises com vistas a definição de extratos ou faixas de vulnerabilidade socioeconômica das populações indígenas e quilombolas do CadÚnico. Ressalta-se que essa aplicação de métodos quantitativos nas políticas de vulnerabilidade para grupos minoritários é um investimento fundamental sendo

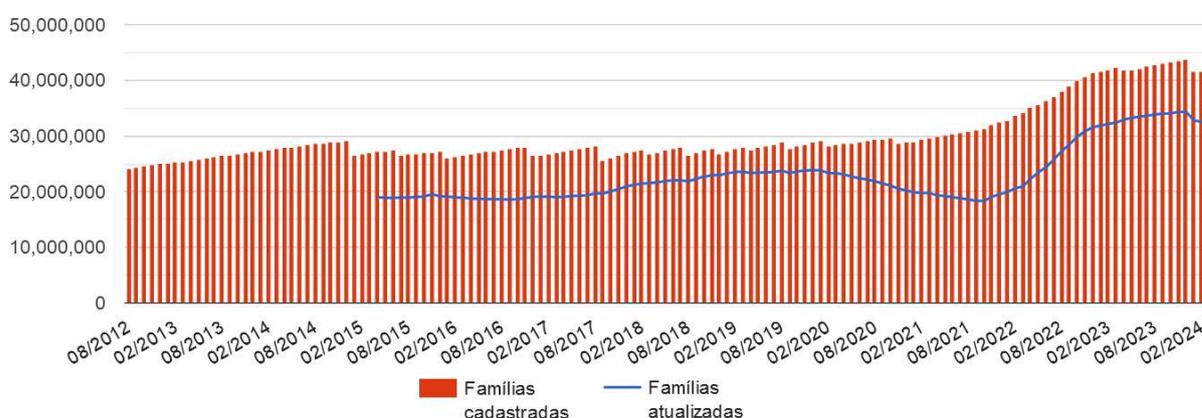
recorte relativos às populações indígenas e quilombolas essencial para o aprimoramento das PP e o fortalecimento da gestão dos territórios por esses grupos minoritários.

População de interesse

A população de interesse do presente estudo é constituída por famílias brasileiras registradas no CadÚnico. Esse cadastro é um registro que permite ao Governo Federal saber quem são e como vivem as famílias brasileiras de baixa renda. É um instrumento que busca demonstrar as características de famílias e indivíduos em estado de vulnerabilidade socioeconômica e sua ideia é unificar, numa mesma base de dados, os atuais e os potenciais beneficiários de programas sociais. Assim sendo, reúne dados que permitem caracterizar grupos sociais menos favorecidos (DIREITO et al., 2016; SEDES, 2020).

O CadÚnico é elaborado e atualizado anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Fazem parte do CadÚnico dois grandes conjuntos de dados – de Famílias e de Indivíduos – ambos atualizados anualmente, em função do número de indivíduos e famílias incluídas e excluídas. A base de famílias, no ano de 2012, possuía mais de 20 milhões de famílias cadastradas à época e ultrapassou a marca de 40 (quarenta) milhões de famílias ao final de 2022, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Número de Famílias Cadastradas e Atualizadas no CadÚnico.



Fonte: Adaptada de Brasil (2024).

O CadÚnico constitui a porta de entrada para inúmeros outros programas sociais como exemplos, têm-se: o Programa Auxílio Brasil; o Programa Tarifa Social de Energia

Elétrica; Isenção de Taxas em Concursos Públicos; o ID Jovem; a Carteira do Idoso; o Programa Casa Verde e Amarela e o Programa Bolsa Verde. O CadÚnico é ainda utilizado pelos estados e municípios brasileiros como base para seus projetos e programas sociais subsidiários (DIREITO et al., 2016).

A base de dados do CadÚnico constitui uma das mais importantes referências na distribuição de benefícios sociais do governo federal e, em especial, para o PBF retomado em março de 2023. Particularmente, o grupo de famílias de baixa renda dentro do CadÚnico engloba aquelas que ganham até meio salário-mínimo por pessoa, ou ainda as que percebem até três salários-mínimos de renda mensal total. Dentre essas, as famílias beneficiárias do PBF distribuem-se por renda per capita entre R\$ 0 (zero) e R\$ 477,00 (quatrocentos e setenta e sete reais), valores referentes ao salário-mínimo no ano de 2018 (R\$ 954,00). Os dados disponibilizados pelo CadÚnico possibilitam, por meio de uma estratificação ou escolha de perfis, identificar e caracterizar conjuntos de famílias, indivíduos ou ainda domicílios com características semelhantes (MDS, 2020).

De acordo com Barros et al. (2010), o CadÚnico tem abrangência quase censitária de seu público-alvo, seja pelo quantitativa de registros quanto pela diversidade de dados que armazena, tornando-se uma ferramenta importante para análise e diagnóstico das condições de vida de seus integrantes, bem como para o planejamento e a conformação de programas sociais voltados a essa população.

Os programas sociais contemplam indivíduos ou grupos que se encaixam dentro do perfil socioeconômico alvo de determinada política governamental, atendendo usualmente os mais pobres ou ainda os socialmente mais vulneráveis, fornecendo meios de melhorar suas condições de vida, alimentação, saúde, educação, habitação, inclusão social e trabalho, tomando-se como referência a vulnerabilidade de famílias com renda média *per capita*, beneficiárias ou não de demais programas sociais.

Amostragem e medida da vulnerabilidade socioeconômica

Para o estabelecimento de uma medida, o presente estudo propõe a criação de uma escala e conseqüentemente a estimativa de uma “nota” ou “escore” associada à vulnerabilidade socioeconômica das famílias. Essa classificação é obtida de forma semelhante à classificação de estudantes do Ensino Médio no Brasil quando da realização

das provas do ENEM. Onde esses são ranqueados através do seu desempenho ao responder os itens avaliativos que visam avaliar diferentes conjuntos de conhecimentos, permitindo, da mesma forma, classificar e comparar grupos de famílias do CadÚnico. (SARTES; SOUZA-FORMIGONI, 2013, RODRIGUES; MATOS; FERREIRA, 2017). Nesse sentido a metodologia empregada no estudo é a Teoria de Resposta ao Item (TRI), que adiante, discorre-se sobre seus pressupostos e caracterização.

Teoria de Resposta ao Item

A TRI é um tipo de avaliação baseado em métodos estatísticos e modelos matemáticos, onde obtém-se uma estimativa do traço latente e um erro associado a partir das respostas dadas por indivíduos a um grupo de itens avaliativos. Ou seja, é uma modelagem estatística desenvolvida para mensurar um atributo que não pode ser medido diretamente, denominado traço latente. Assim, com fundamento na observação de outras variáveis relacionadas a essa medida (variáveis secundárias) pode-se obter uma estimativa de uma grandeza de interesse (ALEXANDRE et al., 2002, REISE; AINSWORTH e HAVILAND, 2005, VIEIRA et al., 2011 e SILVA, 2018).

A TRI e seus modelos são tipicamente utilizados em avaliações educacionais, sendo que no Brasil, suas principais aplicações são realizadas no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). No contexto da Ciência da Administração, as aplicações concentram-se na criação de escalas de avaliação para apoio à tomada de decisão, *benchmarking*, mensuração de atitude, análise de perfis de decisão, avaliação da satisfação de usuários, avaliação de infraestrutura e análise de fatores críticos (SOARES, 2005; SPENESSATO, 2017; TEZZA et al., 2016 e MEC, 2020).

A TRI prima por representar a probabilidade de ser obtida uma resposta esperada em função da habilidade de um indivíduo a um item avaliativo. As diferentes representações da relação entre a probabilidade desse indivíduo responder a um item avaliativo do modo esperado como função de um traço latente e das características dos itens ocorre porque, quanto maior a habilidade do respondente, maior será a probabilidade de responder do modo esperado.

Tezza e Bornia (2009), Embretson e Reise (2000) e Silva (2018), sugerem as seguintes vantagens da TRI frente à Teoria Clássica dos Testes⁴ (TCT) em processos de avaliação de desempenho:

- a) posicionar indivíduos ou grupos diferentes em uma escala comum;
- b) avaliar com maior precisão as propriedades dos itens do instrumento de avaliação;
- c) desenvolver indicadores mais eficientes na avaliação de diferenças individuais de processos, práticas, sistemas ou indivíduos;
- d) maior robustez aos resultados pretendidos;
- e) comparar o desempenho entre populações distintas ou não e que tenham sido submetidos a avaliações parcialmente diferentes (exige-se uma porcentagem mínima de 20% em termos de itens comuns);
- f) é centrada nos itens e não no teste/questionário como um todo;
- g) fornece informações mais precisas do desempenho dos respondentes;
- h) permite comparar os indivíduos que responderam questionários compostos por itens parcialmente distintos, a fim de mensurar o mesmo traço latente, sendo estes colocados em uma mesma escala;
- i) determinar o erro padrão associado à medida de cada respondente, tornando a estimação do erro mais precisa;
- j) permite utilizar itens com formatos diferentes (dicotômicos e politômicos) não causando desequilíbrio no escore total do teste.

Por outro lado, observam-se algumas dificuldades, sendo: as escalas criadas pela TRI podem ocasionar erros de percepção e de significado percebido; além da complexidade e da necessidade de grandes amostras (muito maiores que nas avaliações tradicionais) com respondentes nos diferentes níveis do traço latente. Além disso, a TRI também exige o uso de *softwares* específicos para realização de estimativas dos parâmetros (TEZZA, 2016; TEZZA; BORNIA, 2009; VEY, 2011).

A TRI apresenta uma série de modelos estatísticos de variáveis latentes que devem ser selecionados conforme: o tipo de função matemática a ser adotada; o tipo de item(s) em

⁴ A Teoria Clássica dos Testes (TCT) compreende um conjunto de conceitos e técnicas para construir instrumentos de medida e tem como referência abordagens de medidas psicométricas (SARTES; SOUZA-FORMIGONI, 2013).

análise; os parâmetros dos itens a serem investigados; e o tipo de processo de resposta. Sua característica principal reside na relação da probabilidade da resposta esperada de um indivíduo a itens em relação às características desses itens (ANDRADE; TAVARES; VALLE, 2000).

De outra parte, os modelos podem ser classificados como cumulativos ou não acumulativos. Nos cumulativos o crescimento da probabilidade é condicionado ao crescimento do traço latente e das características dos parâmetros do item escolhido. E nos modelos não cumulativos, a probabilidade de obter a resposta esperada pode ser dada, por exemplo, em função da distância entre os parâmetros e o item na escala, não dependendo diretamente dos parâmetros do item e do traço latente (ARAUJO; ANDRADE; BORTOLOTTI, 2009).

Ao analisar as bases de dados do CadÚnico, observa-se a existência de itens dicotômicos e politômicos. Assim, adota-se como referência os modelos acumulativos: Modelo Logístico de 2 (dois) parâmetros (ML2P) e o Modelo de Escala Gradual de Samejima (SAMEJIMA, 1969; VAN DER LINDEN; HAMBLETON, 1997).

O ML2P baseia-se no fato de que os respondentes mais favoráveis a certa afirmação (traço latente de interesse) terem maior probabilidade de responder “sim” entre as alternativas “sim” e “não”. Sendo definido na Equação 1.

$$P_{ij} = P(\theta_j) = \frac{1}{1 + e^{-a_i(\theta_j - b_i)}} \quad (1)$$

Os termos da Equação 1, suas definições e valores adequados são apresentados na Tabela 1.

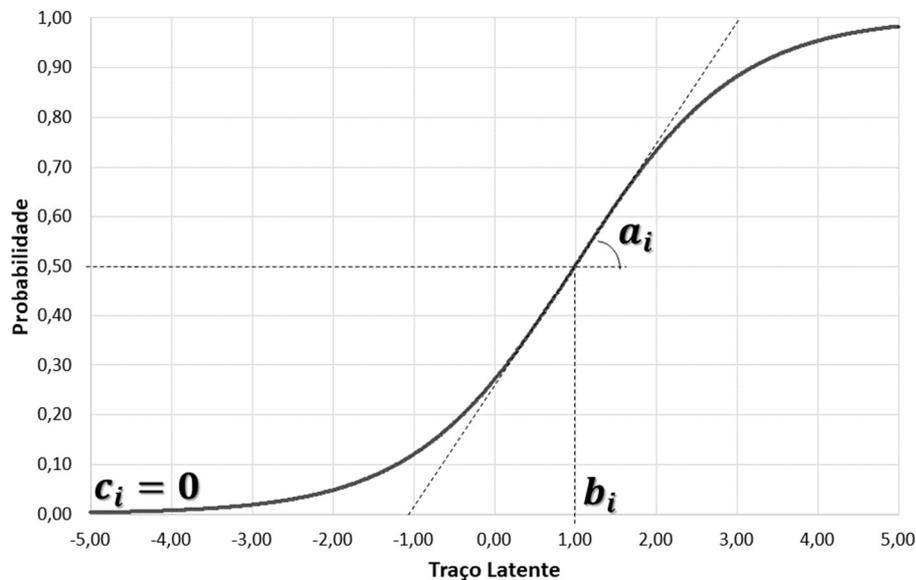
Tabela 1 – Termos, definições e valores adequados para o ML2P.

Termo da Equação	Definição	Valores Adequados	Referências
θ_j	Representa o traço latente (ou habilidade) do j -ésimo ($j = 1, 2, 3, \dots, n$) indivíduo	Teoricamente de $-\infty$ a $+\infty$	
U_{ij}	Variável dicotômica que assume o valor 1 (um) quando o avaliado j responde “sim” ao item i , ou 0 (zero) quando responde “não”.	0 ou 1	(ANDRADE; TAVARES; VALLE, 2000)
j	Representa o traço latente do j -ésimo avaliado.	1 a j	
$P(U_{ij} = 1 \theta_j)$	Função de Resposta do Item: probabilidade de um respondente j com traço latente θ responder “sim” ao item i .	$0 \leq P_i \leq 1$	
D	É um fator de escala constante.	$D = 1$	
a_i	Medida da capacidade do item i de distinguir dois respondentes distintos.	$0,7 \leq a_i \leq 4,0$	(BAKER, 2002)
b_i	Representa o traço latente (ou habilidade) do j -ésimo ($j = 1, 2, 3, \dots, n$) indivíduo	$-4,0 \leq b_i \leq 4,0$	

Fonte: Elaborada pelos autores (2024).

Usualmente a escala criada pela TRI para avaliar o traço latente θ é centrada na média (igual a 0) com desvio padrão igual a 1, seguindo uma distribuição supostamente normal. Na Figura 3, a curva característica do ML2P que representa a probabilidade de se responder afirmativamente a um item em função do traço latente de interesse (θ).

Figura 3 – Curva característica de um item no ML2P.



Fonte: Adaptada de Andrade, Tavares e Valle (2000).

Já o Modelo de Resposta Gradual (MRG), proposto por Samejima (1969), é útil na análise de itens politômicos com categorias ordenadas (por exemplo, em escalas Likert). Nesse modelo também são estimados os parâmetros a_i e b_{ik} caracterizadores dos itens.

O parâmetro b_{ik} é denominado “parâmetro de limiar”, ou seja, é o parâmetro de dificuldade da k -ésima categoria do item i . Esse parâmetro refere-se ao nível do traço latente (θ) no qual a probabilidade de um indivíduo selecionar uma categoria de resposta ou uma categoria mais alta ordenada (parcial, ou total) é 0,5. Representa-se, assim, o ponto na escala do traço latente com os limiares entre as categorias de resposta possíveis.

Já o parâmetro a_i , também é denominado parâmetro de discriminação entre os respondentes de diferentes níveis do traço latente. Assim, quanto maior o valor deste parâmetro, melhor é o item em termos da discriminação entre indivíduos com diferentes níveis de traço latente.

No MRG a discriminação de uma categoria específica de resposta depende dos parâmetros (a_i), que é comum a todas as categorias do item, e da distância entre as categorias de dificuldade (b_{ik}) adjacentes. É necessário que haja um ordenamento entre as categorias de um mesmo item, de acordo com a classificação de seus escores, ou seja, $b_{i1} \leq b_{i2} \leq \dots \leq b_{im_i}$.

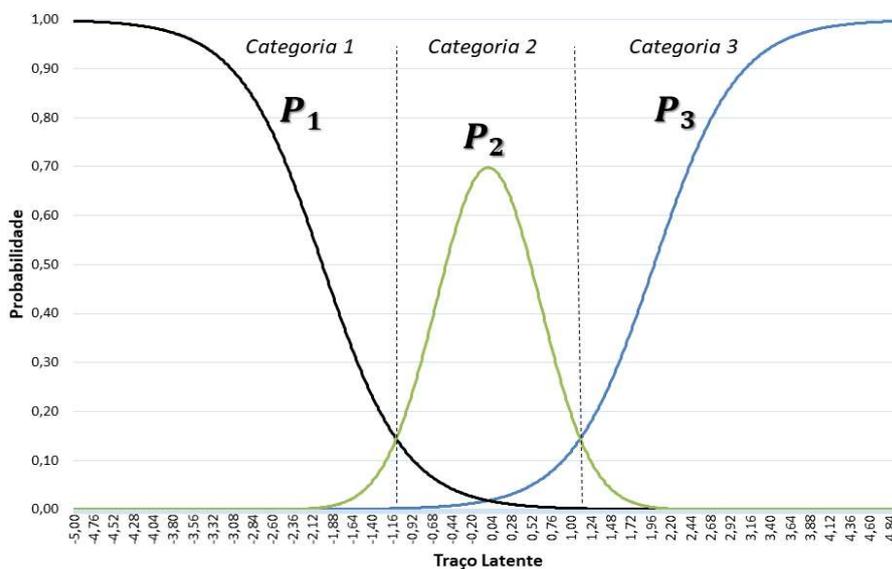
Assim, a probabilidade de um respondente j receber um escore k no item i é dado pela Equação 2.

$$P_{i,k}(\theta_j) = P_{i,k}^+(\theta_j) - P_{i,k+1}^+(\theta_j) = \frac{1}{1+e^{-D\alpha_i(\theta_j-b_{i,k})}} - \frac{1}{1+e^{-D\alpha_i(\theta_j-b_{i,k+1})}} \quad (2)$$

Onde: $P_{i,0}^+(\theta_j) = 1$ e $P_{i,m_i+1}^+(\theta_j) = 0$.

E para um item com $(m_i + 1)$ categorias, m_i valores de dificuldades (b_{ik}) precisam ser estimados, além do parâmetro de discriminação (α_i) do item. Em outras palavras, o número de parâmetros a serem estimados é o número de categorias de respostas de um item. A Figura 4 representa um item politômico com 3 (três) categorias de respostas.

Figura 4 – Representação gráfica de um item politômico com três categorias de respostas observáveis segundo o MRG.



Fonte: Elaborada pelos Autores (2024).

Andrade, Tavares e Valle (2000) destacam a centralidade dos itens nos instrumentos avaliativos sob a ótica da TRI, e não em todo o teste como no caso da TCT, permitindo a comparação de características entre populações distintas ou ainda a comparação de

indivíduos de uma mesma população que tenham sido avaliados com itens avaliativos parcialmente distintos (EMBRETSON; REISE, 2000).

Tavares-Zukowsky (2013) enfatiza que, como metodologia para a construção e análise de avaliações de grande porte, a TRI permite a construção de escalas que agregam matizes capazes de conter, na mesma métrica, milhares de itens e a estimativa de escores de milhões de respondentes em momentos distintos. Ainda que tenham respondido a testes parcialmente distintos, é possível associar e comparar os dados obtidos pois estão na mesma escala. Destaca ainda que a confiabilidade da escala depende diretamente da qualidade dos itens. Qualidade relacionada a itens com altos níveis de discriminação posicionados em diferentes níveis de dificuldade.

Com a TRI ainda é possível a obtenção de estimativas para cada um item avaliativo (função de informação do item) e de todo o teste (função de informação do teste) com maior precisão. Pois, as análises e as interpretações estão sempre associadas aos itens e não ao grupo de indivíduos que os responderam (KLEIN, 2003).

O Modelo em Desenvolvimento

a) Descrição, seleção e adaptação dos itens selecionados

A base FAMÍLIAS do CadÚnico é composta por 32 (trinta e dois) itens avaliativos. Esses itens são categorizados em 4 (quatro) grupos, a saber:

- O **primeiro grupo** de itens é constituído por **códigos de identificação**: Código IBGE do Município; nome do estabelecimento EAS/MS; código do estabelecimento EAS/MS; nome do CRAS/CREAS; código do CRAS/CREAS; e identificador único da família para pareamento com a base de pessoas;

- O **segundo grupo** compõe-se das variáveis não utilizadas na caracterização dos perfis socioeconômicos, mas possíveis de serem utilizadas em agrupamentos específicos: data do cadastramento da família; data da última alteração em qualquer campo da família (variável utilizada nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017); data da última atualização da família, dados esse considerado sensível à manutenção do cadastro no formato YYYY-MM-DD (Variável utilizada somente nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017); data da última alteração em qualquer campo da família (variável utilizada somente nos anos de 2012 e 2013); quantidade de cômodos do domicílio; quantidade de cômodos servindo como

dormitório do domicílio; peso calculado da família; grandes grupos de municípios, de acordo com a quantidade de famílias cadastradas; subdivisão pela Unidade Federativa (UF) e divisão administrativa; quantidade de pessoas utilizada no cálculo da renda *per capita* familiar;

- O **terceiro grupo** é constituído das variáveis que potencialmente possam caracterizar o perfil socioeconômico da base de dados FAMÍLIAS. Dentre elas a variável Renda e Valor da renda média familiar (*per capita*), que é utilizada, posteriormente, como parâmetro de comparação para a medida criada com a TRI. Essas variáveis são representadas por: características do local onde está situado o domicílio e grupos tradicionais e específicos que não qualificam gradualmente os perfis pretendidos;

- O **quarto grupo** é constituído de 11 (onze) variáveis efetivamente aproveitadas na caracterização dos perfis socioeconômicos por serem itens diretamente relacionados à caracterização do perfil socioeconômico, e são compatíveis com os pressupostos do modelo logístico de 2 parâmetros (ML2P) e/ou modelo de escala gradual da TRI. Os itens são: espécie do domicílio; material predominante no piso do domicílio; material predominante nas paredes externas do domicílio) – se o domicílio tem água encanada; forma de abastecimento de água; existência de banheiro; forma de escoamento sanitário); forma de coleta do lixo; tipo de iluminação; calçamento; família indígena; família quilombola; marcação se a família é beneficiária do PBF.

Dentre os itens selecionados têm-se itens dicotômicos e politômicos. O traço latente de interesse, denominado de **vulnerabilidade socioeconômica** das famílias, apesar de ser dependente de uma série de elementos distintos, ser um índice multidimensional⁵, foi tido como unidimensional nesse estudo. Ou seja, pressupõe-se a existência de um traço latente dominante que pode ser medido indiretamente.

Outra suposição essencial no processo de estimação dos parâmetros do modelo é a independência local (ou independência condicional). Assume-se que para determinada habilidade as respostas aos diferentes itens do questionário são independentes. Essa

⁵ O conceito de pobreza multidimensional tem origem nos estudos de Amartya Sen (SEN, 2021) quanto à limitação da dimensão unicamente financeira (fluxos de renda) para avaliar as privações as quais uma pessoa está sujeita. Nessa abordagem tem-se em conta outros elementos como saúde, educação, habitação, participação política, igualdade entre os sexos. Apoiar-se nos indicadores utilizados para construir o Índice de Pobreza Multidimensional bem como em algumas dimensões dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (SANTOS; VILLATORO, 2018).

independência é consequência da correta determinação da dimensionalidade dos dados. Assim, os itens selecionados são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Características dos itens selecionados do CadÚnico.

Nº	Código	Descrição	Tipo
8	<i>cod_especie_domic_fam</i>	Espécie do domicílio	Politômico
11	<i>cod_material_piso_fam</i>	Material predominante no piso do domicílio	Politômico
12	<i>cod_material_domic_fam</i>	Material predominante nas paredes externas do domicílio	Politômico
13	<i>cod_agua_canalizada_fam</i>	Se o domicílio tem água encanada	Dicotômico
14	<i>cod_abaste_agua_domic_fam</i>	Forma de abastecimento de água	Politômico
15	<i>cod_banheiro_domic_fam</i>	Existência de banheiro	Dicotômico
16	<i>cod_escoa_sanitario_domic_fam</i>	Forma de escoamento sanitário	Politômico
17	<i>cod_destino_lixo_domic_fam</i>	Forma de coleta do lixo	Politômico
18	<i>cod_iluminacao_domic_fam</i>	Tipo de iluminação	Politômico
19	<i>cod_calçamento_domic_fam</i>	Calçamento	Politômico
32	<i>marc_pbf</i>	Marcação se a família é beneficiária do Programa Bolsa Família	Dicotômico

Fonte: Elaborado pelos Autores (2024).

Algumas das opções apresentadas aos respondentes na base FAMÍLIAS são reagrupadas, considerando o que Andreoli e Souza-Formigoni (2013) sugerem no uso concomitante de itens categóricos com 2 (dois) ou mais níveis. Nesse caso, tomando-se como exemplo a variável 11 (material predominante no piso do domicílio), tem-se 7 (sete) categorias distintas, apresentadas nessa ordem: terra; cimento; madeira aproveitada; madeira aparelhada; cerâmica, lajota ou pedra; carpete; outro material. Nesse exemplo seguiu-se o ordenamento do material mais simples até o mais sofisticado, conforme demonstra-se na Figura 5.

Figura 5 – Ordenamento dos materiais predominantes no piso dos domicílios.



Fonte: Elaborada pelos Autores (2024).

b) Calibração dos itens

A calibração dos parâmetros dos itens selecionados foi feita através de uma amostragem estratificada proporcional à população de cada unidade da federação (UF) disponível na base de dados para garantir a representatividade de cada UF na calibração dos parâmetros dos 11 (onze) itens selecionados (JELIHOVSCHI, 2014). Para tanto foi utilizado o pacote “*sampler*”, disponível no ambiente computacional R (BALDASSARO, 2019). Na Tabela 2 estão os números de famílias de cada unidade da federação selecionadas de forma aleatória e proporcional em cada UF.

Tabela 2 – N^o de famílias selecionadas aleatoriamente para calibração dos parâmetros dos itens em cada ano.

Código	UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
11	RO	4.371	4.548	4.596	4.416	4.510	4.201	4.140
12	AC	2.090	2.198	2.312	2.295	2.413	2.325	2.295
13	AM	9.059	10.453	10.664	10.757	11.533	11.243	11.625
14	RR	1.000	1.411	1.557	1.748	1.842	1.697	1.829
15	PA	23.640	24.784	25.156	25.924	27.720	27.646	28.854
16	AP	1.573	1.523	1.770	1.769	1.955	2.030	2.319
17	TO	4.793	4.371	4.961	5.163	5.365	5.188	5.181
21	MA	27.221	27.621	27.117	26.826	28.626	27.440	27.100
22	PI	13.786	12.987	13.112	13.006	13.227	12.429	12.288
23	CE	35.567	34.591	33.217	33.470	34.872	33.673	33.627

Código	UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
24	RN	12.357	11.828	11.938	11.584	11.757	11.146	11.180
25	PB	15.668	14.935	15.111	14.824	15.333	14.742	14.541
26	PE	37.260	36.668	35.483	34.313	35.550	34.781	35.980
27	AL	12.892	12.606	12.305	12.235	12.589	12.071	11.996
28	SE	8.097	8.154	8.100	8.206	8.666	8.353	8.556
29	BA	58.448	57.768	56.547	56.014	58.019	56.414	55.521
31	MG	50.110	48.629	48.612	47.041	47.078	45.654	44.339
32	ES	8.383	8.398	8.355	8.327	8.376	7.678	7.656
33	RJ	29.878	30.493	30.794	30.265	30.814	30.293	31.820
35	SP	60.678	63.098	62.248	65.641	53.790	70.393	72.161
41	PR	22.417	21.673	21.640	22.047	22.598	21.693	20.862
42	SC	7.937	7.627	8.365	8.025	7.976	7.092	6.567
43	RS	19.607	19.824	20.561	19.856	19.419	17.730	16.718
50	MS	6.184	6.824	7.237	7.694	7.900	7.271	7.054
51	MT	7.661	7.840	8.537	8.973	9.070	8.622	8.564
52	GO	14.217	14.214	14.934	15.179	15.282	14.858	14.259
53	DF	5.102	4.934	4.772	4.403	3.719	3.335	2.968
Total		499.996	500.000	500.001	500.001	499.999	499.998	500.000

Fonte: Elaborada pelos Autores (2024).

Nunes e Primi (2005) citam que, corroborando resultados de estudos simulados de Embretson e Reise (2000); Hambleton e Swaminathan (1985); e Muñoz Fernández (1990), os cálculos dos parâmetros de dificuldade (b_i) variam bastante para amostras menores do que 0,5% do total. Já os parâmetros de discriminação (a_i), em suma, aumentam com o aumento da amostra: a partir de 0,5 % mantêm-se nas suas posições relativas (parâmetro b). As amostras com no mínimo 1,0% do total fornecem estimativas muito próximas daquelas amostras contendo em torno de 50% da amostra completa

Após realizado o processo de estimativa dos parâmetros dos itens, os resultados obtidos, os parâmetros dos 11 itens selecionados da base de famílias do ano de 2018, são apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 – Parâmetros dos itens obtidos para o ano de 2018.

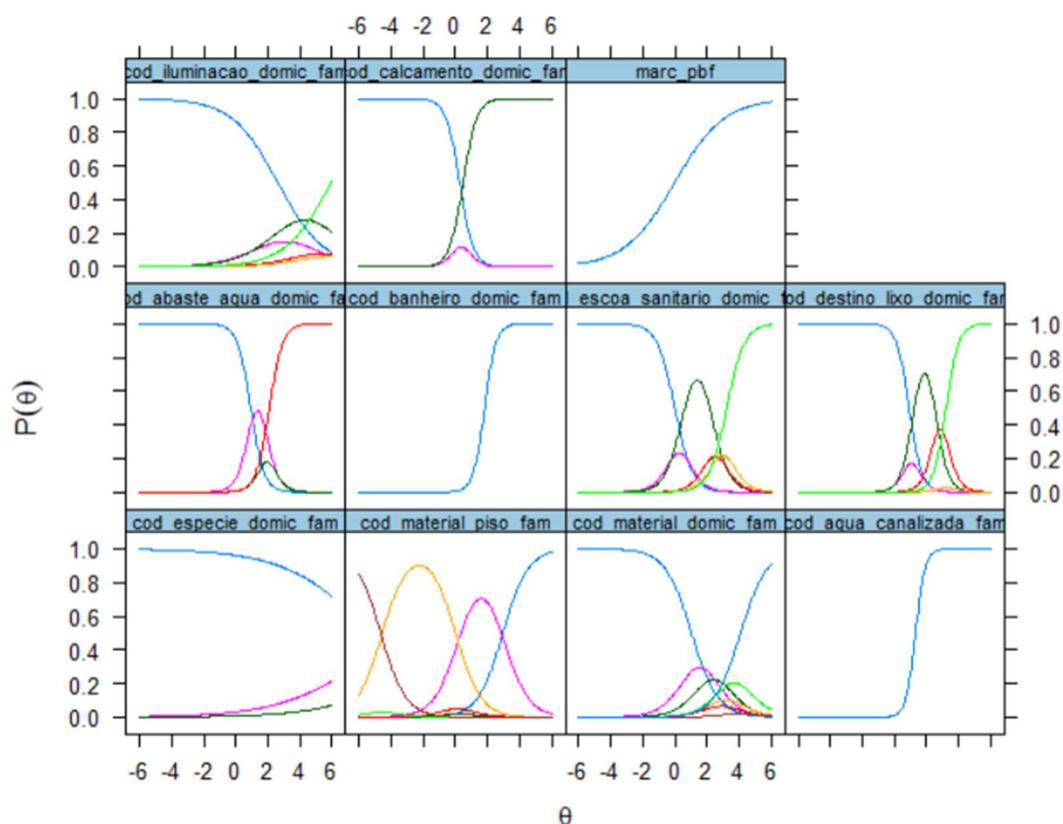
Código do Item	a	b_1	b_2	b_3	b_4	b_5	b_6	b_7
<i>cod_especie_domic_fam</i>	0,378	8,447	12,811	-	-	-	-	-
<i>cod_material_piso_fam</i>	1,282	2,973	0,251	0,189	0,036	-4,551	-4,642	-
<i>cod_material_domic_fam</i>	1,211	1,041	2,046	2,799	3,015	3,352	4,029	4,101
<i>cod_agua_canalizada_fam</i>	3,386	1,313	-	-	-	-	-	-

Código do Item	a	b_1	b_2	b_3	b_4	b_5	b_6	b_7
<i>cod_abaste_agua_domic_fam</i>	2,421	0,935	1,797	2,093	-	-	-	-
<i>cod_banheiro_domic_fam</i>	2,863	1,829	-	-	-	-	-	-
<i>cod_escoa_sanitario_domic_fam</i>	1,823	-0,003	0,517	2,271	2,748	3,232	-	-
<i>cod_destino_lixo_domic_fam</i>	2,542	0,918	1,190	2,561	3,178	3,220	-	-
<i>cod_iluminacao_domic_fam</i>	0,701	2,623	3,493	5,134	5,585	5,936	-	-
<i>cod_calcamento_domic_fam</i>	2,359	0,277	0,483	-	-	-	-	-
<i>marc_pbf</i>	0,649	-0,030	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborada pelos Autores (2024).

Na Figura 6, as Curvas Características dos itens (CCI) permitem verificar graficamente o comportamento dos itens.

Figura 6 – Curvas características dos itens selecionados do CadÚnico para o ano de 2018.



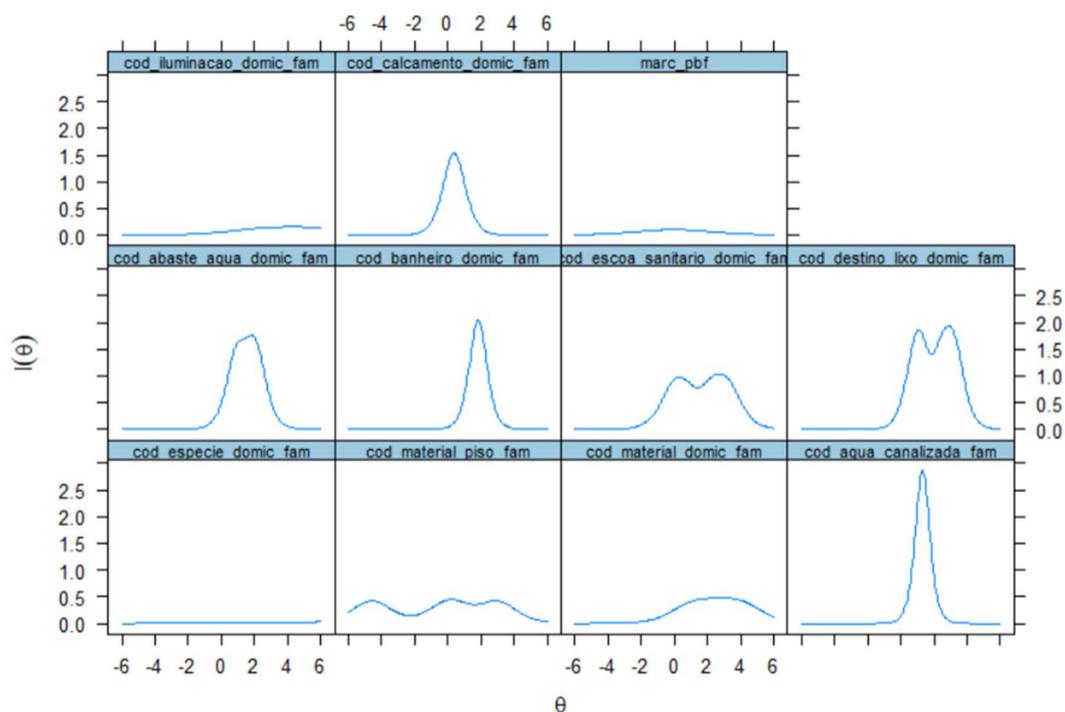
Fonte: Elaborada pelos Autores (2024).

Observando os parâmetros obtidos (ver Tabela 3) e a Figura 6 evidencia-se que algumas categorias de itens politômicos (*cod_material_docmic_fam*,

cod_abastec_aqua_domic_fam, *cod_escoa_sanitario_domic_fam*,
cod_destino_lixo_domic_fam) apresentam sobreposição nas curvas características de algumas categorias em função do reduzido número de respondentes que apresentam, mesmo diante de um número significativo de famílias na amostra de calibração. Diferentemente do comportamento obtido no item (*cod_material_piso_fam*) em que se observa uma separação nítida de quatro categorias. Assim, pode-se questionar se tais itens avaliativos e suas categorias contemplam situações enfrentadas por famílias brasileiras de modo a permitir uma avaliação consistente da vulnerabilidade socioeconômica diante da realidade atual da população de famílias brasileiras.

Na Figura 7 são apresentadas as contribuições dos itens para a medida do traço latente de interesse e a região da escala em que se encontram através das curvas de informação de cada item. Nos itens com categorias mais bem definidas observa-se mais de um pico de informação contribuindo com a caracterização do traço latente. Para definir a escala, foi necessário recategorizar àqueles itens que se sobrepuseram de modo a se obter resultados mais adequados para os parâmetros dos itens. Além disso, itens que pouco contribuem com caracterização do traço latente, poderiam, eventualmente, ser eliminados sem grandes prejuízos do ponto de vista de análise com a TRI.

Figura 7 – Curvas de informação itens selecionados do CadÚnico para o ano de 2018.

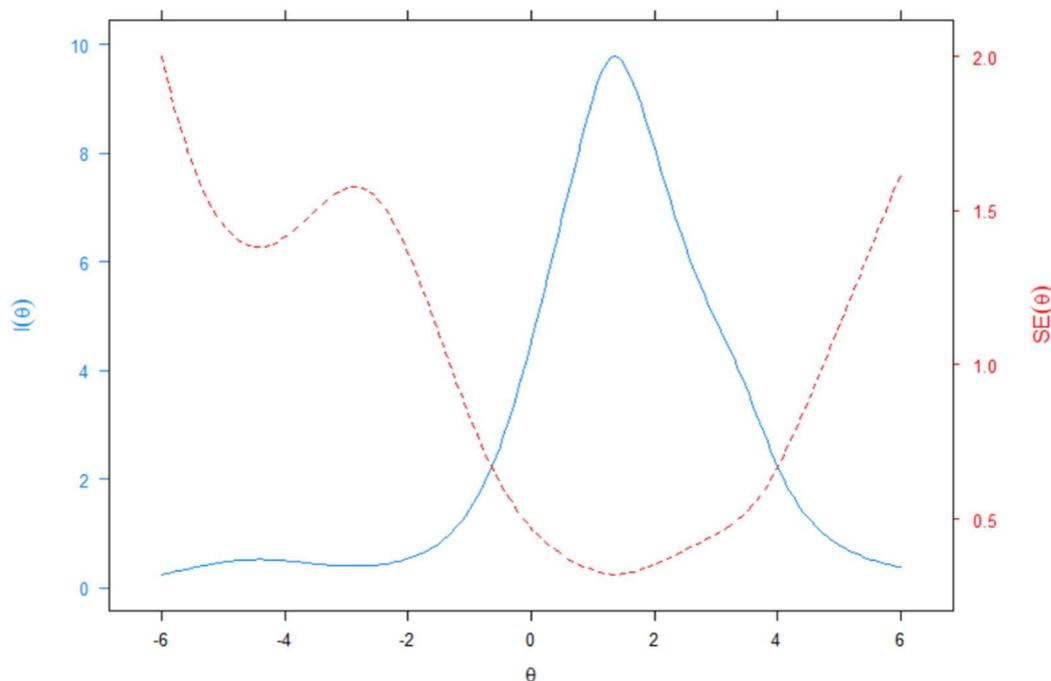


Fonte: Elaborada pelos Autores (2024).

Observa-se que apenas 3 (três) itens apresentaram pequenas contribuições com relação ao traço latente: *cod_especie_domic_fam*; *cod_iluminacao_domic_fam*; e *marc_pbf*. A região em que um item apresenta maior quantidade de informação sobre o traço latente (vulnerabilidade socioeconômica) permite diferenciar famílias com nível (θ) próximos nessa mesma região da escala. Nesse sentido, apresenta-se o exemplo do item *cod_banheiro_domic_fam* com parâmetro $b = 1,829$, ou seja, permite avaliar bem as famílias nessa região da escala criada pela TRI.

Na Figura 8 é apresentada a função de informação total (em azul), ou seja, a soma das contribuições de cada um dos 11 (onze) itens selecionados, bem como o erro associado à estimativa (em vermelho).

Figura 8 – Curva de informação dos itens (CIT) do CadÚnico.



Fonte: Elaborada pelos Autores (2024).

Conforme evidencia em Figura 8, a região da escala em que se obtém maior informação relativa aos níveis de vulnerabilidade socioeconômica das famílias e o erro associado, sendo as das famílias situadas aproximadamente no intervalo $[-1,0; 4,0]$. Para além desse intervalo, abaixo ou acima, o erro associado à medida cresce substancialmente.

c) Cálculo dos escores das famílias

A partir do posicionamento dos itens na escala (parâmetro b) é possível estimar a medida do traço latente para cada uma das famílias da amostra. E a partir dessa estimativa, é possível “ranquear” as mais de 4,8 milhões de famílias, ou seja, posicioná-las na mesma escala. Da mesma forma, tendo acesso a totalidade dos dados, realizar essa estimativa para todas as famílias cadastradas no CadÚnico.

A partir deste “*ranking*” pode-se selecionar grupos de famílias definindo-se faixas de vulnerabilidade a partir de critérios estabelecidos e da interpretação da escala criada. Assim, não são utilizados apenas critérios puramente econômico-financeiros (como a renda familiar) ou estatísticos, mas também qualitativos na seleção de grupos de famílias em situação de maior vulnerabilidade. Na Tabela 3 apresenta-se uma contagem do número de famílias por faixas de intervalo.

Tabela 3– Número de famílias por faixa de escore (θ).

Nº	Faixa de Escore	Nº de Famílias
1	$] - \infty; -1,5[$	6.426
2	$[-1,5; -1,0[$	698.130
3	$[-1,0; -0,5[$	776.128
4	$[-0,5; 0,0[$	1.027.923
5	$[0,0; 0,5[$	944.273
6	$[0,5; 1,0[$	683.079
7	$[1,0; 1,5[$	402.611
8	$[1,5; 2,0[$	217.618
9	$[2,0; 2,5[$	48.538
10	$[2,5; 3,0[$	3.036
11	$[3,0; +\infty[$	234

Fonte: Elaborada pelos Autores (2024).

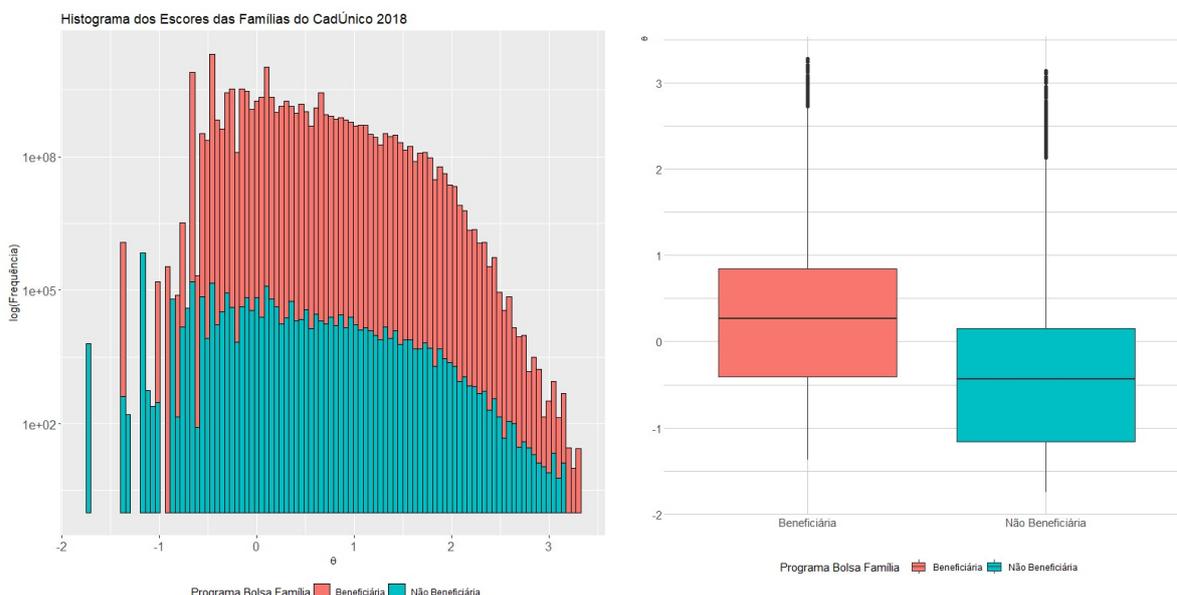
Observando a distribuição dos escores das famílias têm-se 2.508.607 (dois milhões, quinhentos e oito mil e seiscentos e sete) famílias situadas abaixo da média ($\theta = 0$) e 2.299.389 (dois milhões, duzentos e noventa e nove mil e trezentos e oitenta e nove) famílias situadas acima da média. Ao remover da análise o elemento renda média, e tendo em conta apenas as respostas dadas pelas famílias aos demais itens do CadÚnico, novas possibilidades analíticas surgem, com os resultados obtidos. Para tanto, foram elaboradas algumas visualizações para avaliar os escores dos seguintes públicos: beneficiários ou não do PBF; famílias indígenas e famílias não indígenas; famílias quilombolas e famílias não quilombolas. Na Tabela 4 são apresentados os quantitativos para as famílias de cada grupo.

Tabela 4 – Quantitativo de Famílias Beneficiárias e Não do PBF, Famílias Indígenas e Não Indígenas, Famílias Quilombolas e Não Quilombolas.

Família	Sim	Não	NA
Beneficiária do PBF	2.424.434	2.383.562	-
Indígena	25.168	4.782.826	2
Quilombola	29.310	4.753.516	25.170

Fonte: Elaborada pelos Autores (2024).

Na Figura 9, a partir do histograma e *boxplots* é possível visualizar a distribuição dos escores obtidos para os diferentes grupos de famílias descritos e como esses se posicionaram ao longo da escala definida pela TRI.

Figura 9– Histograma e *boxplots* dos escores das Famílias do CadÚnico de 2018.

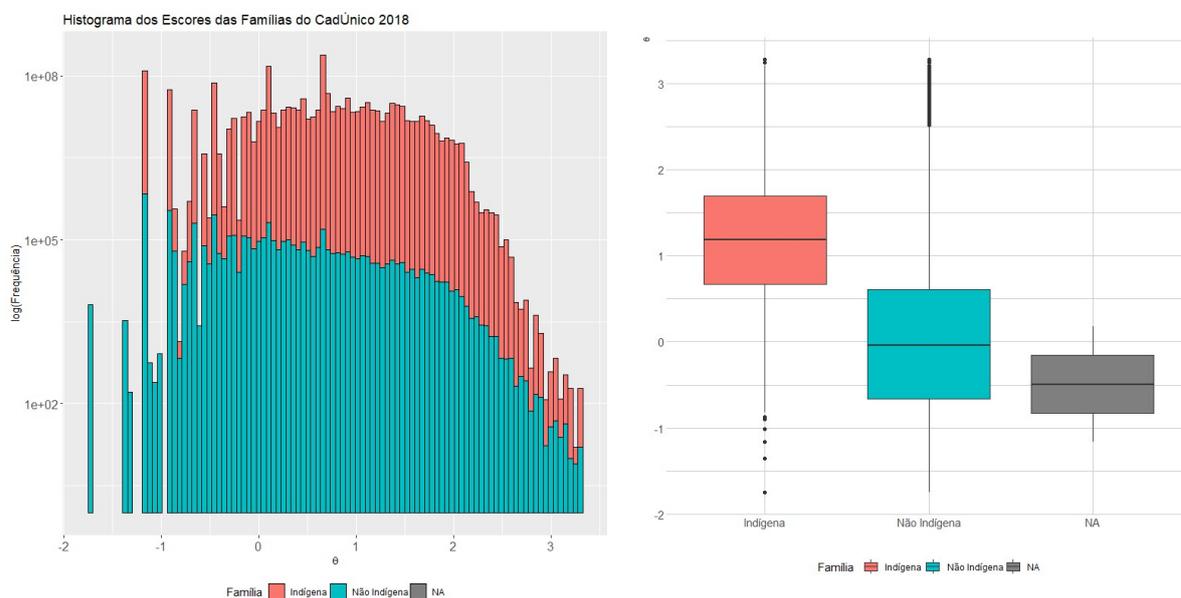
Fonte: Elaborada pelos Autores (2024).

O grupo de Famílias Beneficiárias e Não Beneficiárias do PBF encontram-se relativamente bem-posicionadas na escala, contudo na região inferior da escala à esquerda ($\theta < -0,5$) observa-se a existência de *gaps* entre as barras do histograma. Tal situação ocorre em função da pequena quantidade de itens avaliativos posicionados nessa região da escala (ver Tabela 3) pois os itens, majoritariamente, apresentaram parâmetros b_i com valores acima de zero ($\theta > 0$).

Outro aspecto que pode ser observado nos *boxplots* (à direita, na Figura 9), é a simetria entre os grupos dentro do intervalo interquartílico, bem como o posicionamento das Famílias Não Beneficiárias do PBF que apresentaram escores médios abaixo daquelas famílias beneficiárias do Programa.

Na Figura 10 têm-se os escores agrupados que destacam as Famílias Indígenas e Não Indígenas.

Figura 10 – Histograma e *boxplots* dos escores das Famílias Indígenas e Não Indígenas do CadÚnico de 2018.

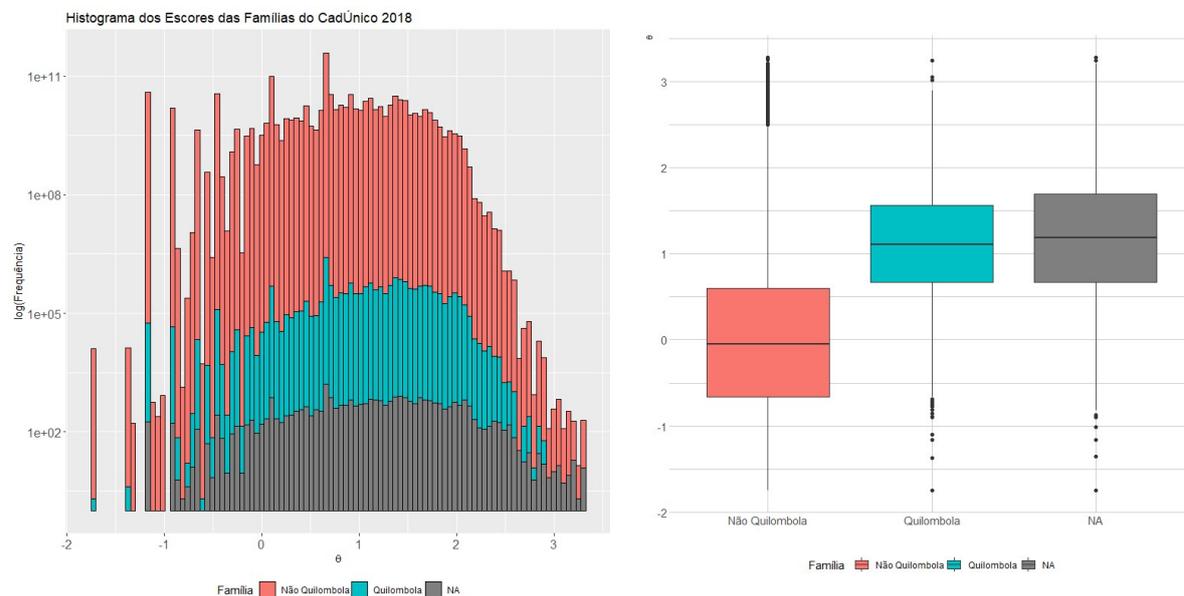


Fonte: Elaborada pelos Autores (2024).

Observa-se na Figura 10 que a distribuição é praticamente simétrica no intervalo interquartil e 75% das Famílias Indígenas obtiveram escores maiores do que as Não Indígenas, ou seja, posicionaram-se na escala acima das demais famílias do CadÚnico. Principalmente, na região da escala em que se obteve maior precisão e menor erro na medida da vulnerabilidade socioeconômica.

Na Figura 11 são avaliados o histograma e o *boxplots* das Famílias Quilombolas (vermelho) e Não Quilombolas (azul).

Figura 11 – Histograma e *boxplots* dos escores das Famílias Quilombolas e Não quilombolas do CadÚnico de 2018.



Fonte: Elaborada pelos Autores (2024).

Na Figura 10, observa-se a distribuição dos escores das Famílias Quilombolas e Não Quilombolas, sendo que as Quilombolas apresentam escores superiores às Famílias Não Indígenas e Não Quilombolas.

Não obstante, é oportuno observar que as famílias mais vulneráveis, beneficiárias ou não do PBF, indígenas ou quilombolas, precisam ser mais bem avaliadas, isto porque encontram-se poucos itens avaliativos na extremidade inferior da escala e, portanto, sugere-se a inclusão de novos itens avaliativos no CadÚnico. Com o aperfeiçoamento desse cadastro é possível obter um melhor detalhamento e caracterização das famílias mais vulneráveis desse conjunto de populações. Da mesma forma a inclusão de mais itens específicos que permitam caracterizar com maior detalhamento as famílias indígenas e quilombolas.

Agradecimentos

As fases preliminares desse estudo no formato de projeto de extensão receberam apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Conclusões e Considerações Finais

Os resultados apresentados mostram o potencial de classificar e distinguir famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Porque como os parâmetros a_i apresentaram uma amplitude que varia entre 0,378 e 3,386 (Tabela 4). Ou seja, apenas o item *cod_especie_domic_fam* ($a = 0,378$) apresentou baixo poder de discriminação. Ademais, avaliou-se a CIT (Figura 8), demonstrando que o instrumento se mostra adequado na avaliação de famílias com nível de vulnerabilidade no intervalo $-1,0 < \theta < 4,0$. Contudo, os itens selecionados do CadÚnico apresentam limitações, ao passo que não permitem avaliar de modo mais detalhado as famílias em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica ($\theta \leq -0,5$), que deveriam ser o alvo prioritário das PP de distribuição de benefícios como o PBF.

Como resultado obteve-se uma escala de avaliação de níveis de vulnerabilidade socioeconômica que permite retratar diferentes grupos de famílias cadastradas no CadÚnico, em específico, para as famílias indígenas e quilombolas. Essa análise permite explicitar em termos quantitativos as condições desses grupos com vistas ao fornecimento de novos elementos ao poder público quanto as PP. Evidentemente, essa demonstração aponta caminhos a serem percorridos, entre os quais, o impacto dos benefícios na comunidade e sua capacidade de resposta. Também aponta a necessidade de uma aproximação gradual dos contextos dessas comunidades por recortes regionais, urbano-rural, subsistência, dieta ou atividades econômicas, oportunizando o diálogo com análises qualitativas e com bases georreferenciadas.

A importância concreta desta pesquisa está na desmistificação da percepção desses grupos minoritários pela sociedade e na oferta de bases para seu fortalecimento enquanto coletividade coesa e capaz de administrar os meios que detém. A desmistificação pode contribuir com a revisão da ambiguidade histórica (MELATTI, 1987) que, de um lado, insinua serem os índios – por exemplo – um estágio a ser superado em prol do desenvolvimento ou, do outro, os remete ao símbolo romântico e edênico que não pode ser alterado em prol da manutenção da nossa imagem de mundo perdido.

Complementarmente, ao ofertar as bases para o fortalecimento da capacidade dessas comunidades, essa pesquisa permite revisar criticamente os discursos políticos da

última década que insinuam estarem os “índios edênicos desviados de sua natureza pura” e, portanto, serem hoje “apenas usurpadores de recursos públicos e naturais que deveriam servir ao Brasil”. Discurso esse que, conscientemente ou não, ao pregar leituras discriminatórias se contrapõe ao conjunto de PP dedicadas às minorias, e, com isso, demonstra interesse na revisão das bases legais dessas políticas para incorporação dos territórios desses grupos em ativos no mercado de capitais sem, antes, combinar com os povos que aí vivem.

Nesse sentido, os dados produzidos constituem contribuições importantes, ao permitirem classificar e definir níveis de vulnerabilidade socioeconômica a partir de intervalos ou faixas de vulnerabilidade socioeconômica baseada em parâmetros além da renda para essas populações e, não obstante, corroborando com a ação estatal de suporte a essas populações por meio de seus representantes.

Paralelamente, sugere-se que uma avaliação qualitativa desses grupos familiares ao longo dos extremos da escala criada, por meio de uma pesquisa de campo a ser realizada por bolsistas e pesquisadores – serviço social, antropologia, sociologia, economistas etc. – e por profissionais que prestam assistência nas comunidades – saúde e assistência – no sentido de validar a medida proposta, definindo-se preliminarmente algumas cidades como referência ou ainda um ponto de concentração regional. Em tempo, sugere-se ainda a inclusão de novos itens no CadÚnico que permitam avaliar sob um espectro maior a escala de vulnerabilidade socioeconômica criada com a testagem de novos itens de avaliativos.

Embora a medida do traço latente (vulnerabilidade socioeconômica) definida com a TRI se mostre consistente, não deve ser tomada como absoluta se existir variação em torno das médias de referência. No caso de inclusão de novos dados na base FAMÍLIAS ou ainda novos itens avaliativos, as posições entre famílias com escores muito próximos podem sofrer pequenas alterações, considerando que a medida do escore da família (θ) precisa estar associada à medida do erro da estimativa (SE).

Referências Bibliográficas

ALEXANDRE, J. W. C. et al. “Uma proposta de análise de um construto para medição dos fatores críticos da gestão pela qualidade por intermédio da Teoria da Resposta ao Item”. *Gestão & Produção*, v. 9, n. 2, 2002.

ANDREOLI, L. M.; SOUZA-FORMIGONI, M. L. O. “Avanços na psicometria: da teoria clássica dos testes à teoria de resposta ao item” in ANDREOLI, L. M., SOUZA-FORMIGONI, M. L. O. *Psicologia: Reflexões e Crítica*, v. 26, n. 2, 2013.

ANDRADE, D. F.de; TAVARES, H. R.; VALLE, R. da C. *Teoria da Resposta ao Item: conceitos e Aplicações*. São Paulo: ABE – Associação Brasileira de Estatística, 2000. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/livrotri.pdf>>.

ARAUJO, E. A. C.de; ANDRADE, D. F.de; BORTOLOTTI, S. L. V. “Teoria da Resposta ao Item”. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, v. 43, n. spe, p. 1000–1008, Dez.2009. Disponível em: <www.ee.usp.br/reeusp/>.

BAKER, Frank B. *The basics of item response theory*. 2nd ed. College Park: ERIC Clearinghouse on Assessment and Evaluation, 2002.

BALDASSARO, Michael. **sampler: Sample Design, Drawing & Data Analysis Using Data Frames**. [s.l.: s.n.], 2019. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=sampler>>.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. S. P. “Sobre as utilidades do Cadastro Único”. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010, v. 1, p. 179-212.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, mar. 2024. Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php#top>. Acesso em: 20 abr. 2024.

CARMO, M. E.; GUIZARDI, F. L. “O Conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social”. *CSP - Cadernos de Saúde Pública*. 34 (3), 2018.

DIREITO, D. C.; KOGA, N. M.; LICIO, E. C.; CHAVES, J. C. P. N. “O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais”. n. 145, p. 24, 2016. Disponível em: <https://ipcig.org/pub/port/WP145PT_Cadastro_Unico_como_instrumento_de_articulacao.pdf>. Acesso em 27 de fev. de 2020.

EMBRETSON, S. E. e REISE, S. P. “Item Response Theory for Psychologists”. New Jersey: *Lawrence Erlbaum Associates*, 2000.

HAMBLETON, R. K.; SWAMINATHAN, H. “Item Response Theory - Principles and

Applications”. [S.l.]: Springer, 1985.

JELIHOVSCHI, E. *Análise Exploratória de Dados usando o R*. Ilhéus: Editora da UESC, 2014.

KLEIN, R. “Utilização da Teoria de Resposta ao Item no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)”. *Revista Ensaio, [S. l.]*, v. 11, n. 40, p. 283–296, 2003. DOI: <http://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v1i2.38>.

MDS – Ministério da Cidadania. Disponível em: mds.gov.br/assuntos/cadastro-único/. Acesso em 26 de fev. 2020.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/34530>. Acesso em 15 de março de 2020.

MELATTI, J. C. *Índios do Brasil*. São Paulo: Editora Hucitec, 1987.

MUÑIZ FERNÁNDEZ, J. *Teoría de respuesta a los ítems: un nuevo enfoque en la evolución psicológica y educativa*. [S.l.: s.n.], 1990.

NUNES, C. H. S. da S.; PRIMI, R. “Impacto do Tamanho da Amostra na Calibração de Itens e Estimativa de Escores por Teoria de Resposta ao Item”. *Avaliação Psicológica*, v. 4, n. 2, p. 141–153, 2005.

PARANHOS FALEIRO, R. *Alegorias das Políticas de Territorialidade: um estudo sobre a afirmação de direitos étnicos dos Ingarikó na sobreposição entre o Parque Nacional do Monte Roraima e a Terra Indígena Raposa Serra do Sol em comparação com as etnias Taironas de Sierra Nevada em Santa Marta, Colômbia*. Brasília: UnB/CEPPAC, 2015.

REISE, S.; AINSWORTH, A.; HAVILAND, M. “Item Response Theory”. *Current Directions in Psychological Science*, 14(2), 95-101, 2005.

RODRIGUES, E. C.; MATOS, D. A. S.; FERREIRA, A. dos S. “Nível socioeconômico e ensino superior: cálculo e aplicações”. *Revista da Avaliação da Educação Superior*. São Paulo, Campinas, v. 22, n. 2, p. 494–511, ago. 2017. <https://doi.org/10.1590/s1414-40772017000200013>.

SAMEJIMA, F. “Estimation of latent ability using a response pattern of graded scores”. *Psychometrika*, v. 34, n. S1, p. 1–97, 1969.

SANTOS, M. E.; VILLATORO, P. A Multidimensional Poverty Index for Latin America. **Review of Income and Wealth**, v. 64, n. 1, p. 52–82, mar. 2018.

SARTES, L. M. A.; DE SOUZA-FORMIGONI, M. L. O. “Avanços na psicometria: da teoria clássica dos testes à teoria de resposta ao item”. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, v. 26, n. 2, p. 241–250, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0102-79722013000200004>.

SEDES – Secretaria de Desenvolvimento Social. *O que é Cadastro Único*. Disponível em: <<http://www.sedes.df.gov.br/cadastro-unico/>>. Acesso em 01 de março de 2020.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. [s.l.] Companhia das Letras, 2021.

SILVA, R. S. S. *Avaliação de desempenho na administração pública municipal brasileira pela TRI*. Dissertação. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2018.

SOARES, T. M. “Utilização da teoria de resposta ao item na produção de indicadores sócio-econômicos”. *Pesquisa Operacional*, v.25, n. 1, p.83-112, abr. 2005. <https://doi.org/10.1590/S0101-74382005000100006>.

SPENESSATO, D. *Manutenção do Banco de Itens para Testes Adaptativos Computadorizados Aplicados em Avaliações de Alto Impacto*. Tese. 2017. Universidade Federal de Santa Catarina, [S. l.], 2017.

TEZZA, R.; BORNIA, A. C. Teoria de Resposta ao Item: Vantagens e Oportunidades para a Engenharia de Produção. In XXIX ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO 2009, Salvador. Anais. Salvador: ABEPRO, 2009. p. 13.

TEZZA, R. et al. “Empirical Comparison of the Multidimensional Models of Item Response Theory in E-Commerce”. *Pesquisa Operacional*, v. 36, n. 3, p. 503–532, 2016.

VAN DER LINDEN, W. J.; HAMBLETON, R. K. “Item Response Theory: brief History, common Models and Extensions”. In VAN DER LINDEN, Wim J.; HAMBLETON, Ronald K. *Handbook of Modern Item Response Theory*. New York, NY: Springer, 1997. b. p. 1–28. DOI: 10.1007/978-1-4757-2691-6_1. Disponível em: http://link.springer.com/10.1007/978-1-4757-2691-6_1.

VEY, I. H. *Avaliação de Desempenho Logístico no Serviço ao Cliente baseada na Teoria da Resposta ao Item*. Tese. 2011. Universidade Federal de Santa Catarina, [S. l.], 2011.

VIEIRA, M. J.; RIBEIRO, R. B.; ALMEIDA, L.; PRIMI, R. “Comparação de modelos da Teoria de Resposta ao Item (TRI) na validação de uma prova de dependência-independência de campo”. *Avaliação Psicológica*, vol.10, no.1. Porto Alegre, abr. 2011.

ZUKOWSKY-TAVARES, C. “Teoria de Resposta ao Item: Uma Análise Crítica dos Pressupostos Epistemológicos”. *Estudos em Avaliação Educacional*, [S. l.], v. 24, n. 54, p. 56–76, 2013.

Vulnerabilidade Socioeconômica de Indígenas e Quilombolas no Brasil: uma proposta de análise do Cadastro Único (CadÚnico)

Resumo: O artigo propõe uma amostragem da base de dados “Famílias” presente no Cadastro Único (CadÚnico). O CadÚnico tem o registro de famílias beneficiárias e não beneficiárias do PBF (Programa Bolsa Família) residentes em todo o território nacional. A metodologia de análise constitui um modelo proposto a partir da TRI, com scripts estabelecidos de importação, de tratamento dos dados, que possibilitaram determinar faixas de vulnerabilidade socioeconômica (agrupamentos) de famílias indígenas e quilombolas, considerando que esses grupos assumam uma condição de vulnerabilidade dentro de um árduo processo histórico de superação de desigualdades e, em alguns casos, de tentativa de preservação de suas identidades. Os resultados sugerem que tais famílias se encontram bem posicionadas em relação à efetividade da política pública de distribuição de renda promovida pelo PBF no período analisado.

Palavras-chave: Vulnerabilidade; CadÚnico; TRI (Teoria de Resposta ao Item); Famílias Indígenas; Famílias Quilombolas.

Vulnerabilidad socioeconómica de indígenas y quilombolas en Brasil: una propuesta de análisis de CadÚnico

Resumen: El artículo propone una muestra de la base de datos “Famílias” presente en el Cadastro Único (CadÚnico). CadÚnico registra familias beneficiarias y no beneficiarias del PBF (Programa Bolsa Família) residentes en todo el territorio nacional. La metodología de análisis constituye un modelo propuesto desde el TRI, con guiones establecidos de importación y tratamiento de datos, que permitió determinar rangos de vulnerabilidad socioeconómica (agrupaciones) de familias indígenas y quilombolas, considerando que estos grupos asumen una condición de vulnerabilidad dentro de un arduo proceso histórico de superación de desigualdades y, en algunos casos, de intento de preservación de sus identidades. Los resultados sugieren que estas familias se encuentran en una buena posición en relación a la efectividad de la política pública de distribución del ingreso impulsada por el PBF en el período analizado.

Palabras clave: Vulnerabilidad; CadÚnico; TRI (Teoría de la Respuesta al Ítem); Familias Indígenas; Familias Quilombolas.

Socioeconomic Vulnerability of Indigenous and Quilombola in Brazil: a CadÚnico analysis proposal

Abstract: The article proposes a sampling of the “Families” database present in the Cadastro Único (CadÚnico). CadÚnico registers beneficiary and non-beneficiary families of the PBF (Bolsa Família Program) residing throughout the national territory. The analysis methodology constitutes a model proposed from the TRI, with established import and data treatment scripts, which made it possible to determine ranges of socioeconomic vulnerability (groupings) of indigenous and quilombola families, considering that these groups assume a condition of vulnerability within of an arduous historical process of overcoming inequalities and, in some cases, of trying to preserve their identities. The results suggest that these families are in a good position in relation to the effectiveness of the public income distribution policy promoted by the PBF in the analyzed period.

Keywords: Vulnerability; CadÚnico; IRT (Item Response Theory); Indigenous Families; Quilombolas Families.

Para além de Prometeu: as relações humano/natureza e a AgriCultura do Encantamento

Iran Neves Ordonio¹

Carla Ladeira Pimentel Águas²

Introdução

O povo indígena Xukuru coabita, com outros seres, a região da Serra, terras altas de Ororubá ou brejo de altitude, tendo em seu entorno o Agreste, seguido dos pés de serras com as terras baixas de Paratió, que caracterizam a região da Ribeira do Ipojuca. Compreende uma área de 27.555 hectares de terras situada no Agreste de Pernambuco, região semiárida do Nordeste brasileiro. Com uma população de mais de 12.000 indígenas, moradores de 24 aldeias, os Xukuru apresentam uma organização sociopolítica que representa sua população e, de forma conjunta e planejada, mantêm formas organizativas do sistema de saúde e de educação indígena, bem como os coletivos da juventude – *Poyá Lymolaygo* – e de mulheres e da agricultura – *Jupago Kreká*. Ambos são coordenados sob a liderança do cacique e do vice-cacique, do pajé e de todos os representantes das aldeias Xukuru.

Esse conjunto forma o grande conselho de líderes corresponsáveis pela cosmo-gestão do território sagrado Ororubá e representa ainda os indígenas em contexto urbano na cidade de Pesqueira/PE. Portanto, o coletivo Xukuru *Jupago Kreká* compõe o grande conselho gestor do território e assume a missão de coordenar, conjuntamente e em parceria com a associação da comunidade Xukuru, as ações e atividades – com práticas e saberes das tradições Xukuru – em torno da AgriCultura do sagrado, promotora da cultura de encantamentos.

O objetivo deste artigo é discutir outros modelos de gestão do território e de relação humano/natureza a partir da experiência da cosmo-gestão dos Xukuru do Ororubá, tendo como

¹ Membro da etnia Xukuru do Ororubá (Pesqueira, Pernambuco, Brasil) e integrante do Coletivo de Agricultura Xukuru Jupago Kreká. É engenheiro agrônomo, mestre em Ciências do Solo pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), líder religioso do Terreiro Sagrado da Boa Vista e líder do complexo religioso Centro de Agricultura Xukuru do Ororubá Caxo da Boa Vista.

² Pós-Doutoranda do Departamento de Política Científica e Tecnológica do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (DPCT/IG/Unicamp), bolsista do Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD/Capes), doutora pelo Programa de Doutorado em Pós-Colonialismos e Cidadania Global da Universidade de Coimbra.

foco os saberes e experiências denominados AgriCultura do Encantamento. Distante do paradigma predatório do neoextrativismo contemporâneo, este caso acena para a potencialidade das resistências ecoterritoriais indígenas e de outros paradigmas que não estejam fundados na dicotomia entre a humanidade e tudo o que a cerca, que caracteriza o pensamento moderno ocidental. Esta discussão, inspirada na experiência dos Xukuru – que se autodenominam Povo Semente – está alinhada com a necessidade de se pensar sobre o sofrimento ambiental gerado pelo capitalismo avançado e sobre outros horizontes possíveis de luta pela vida protagonizados por comunidades, coletivos, movimentos e frentes que constroem e construíram, historicamente, ações políticas em defesa de seus territórios e da natureza (Castillo, Adán e Roca-Servat, 2024).

A AgriCultura do Encantamento é compreendida como modos de vida que, em seu conjunto, promovem o viver na terra sem comprometer a vida biológica e espiritual da própria terra – que é descrita, segundo a cosmologia Xukuru, como Terra Mãe, macroorganismo vivo, casa dos reinados encantados de Ororubá. O *Jupago* vem adotando práticas e saberes que buscam promover atividades de (re)conexão com a Terra Mãe e, para isso, vem requalificando, promovendo e potencializando sua ação/missão em processos de encantamento através da educação Xukuru própria, com pedagogias de encantamentos e/ou da terra e com métodos também próprios que atuam em caráter coletivo e através de ações colaborativas.

Tais métodos dão-se através da implantação de sistemas agrícola-espirituais cosmo-regenerativos, por nucleação ou em linhas de *guyanças*, que visam garantir a produção de paisagens sadias potentemente biodiversas. Na prática, consiste em produzir nas paisagens impactadas pelo habitar colonial, processos de cosmo-regeneração através de caminhos ecológicos-pedagógicos-encantados que levam a espaços e equipamentos sociais concebidos como instituições próprias, que incluem lavouras, roças e quintais produtivos.

As roças do povo Xukuru são meios de produção de floresta. Ao invés de competir com esta, a AgriCultura é entendida como um tratamento, ou remédio, para curar os males da terra. Consiste em preencher espaços vazios, ou seja, recuperar áreas degradadas, que são substituídas por paisagens alimentares e medicinais, capazes de acolher e possibilitar o regresso dos pássaros através de ambientes com mais umidade, água e alimentos. Trata-se de uma estratégia agrícola que está focada na restauração e regeneração.

Essa produção utiliza técnicas e métodos da sagrada tradição de cultivar com leveza, segundo a chamada cultura de sutileza Xukuru, que implica em: 1) arranjos de policultivos associados aos processos de sucessão vegetal, com interligação e trocas entre os espaços cultivados e a vegetação natural das três regiões geográficas Xukuru (Serra, Agreste e Ribeira); 2) boas práticas que promovam envolvimento e reconexões, ou seja, relações saudáveis com a Terra Mãe, base de sustentação da cosmologia Xukuru; 3) usufruto comum, em liberdade, com acesso aos elementos de bem comum e da coletividade; 4) potencialização dos seus usos adequados, ocupações responsáveis e seus manejos e encantamentos.

Esta tradição sagrada, seus saberes e suas práticas destoam da perspectiva desenvolvimentista e baseada no capital. Como já mencionado, argumentamos que a crise ambiental tem como fundamento primeiro a relação entre ser humano e natureza historicamente enraizada no Ocidente, que se estrutura a partir de uma dicotomia. Na esteira de Marques (2018), a separação humano/natureza é aqui metaforicamente apresentada através do mito de Prometeu, um semideus que, nas narrativas gregas, roubou o fogo – um elemento divino – e o entregou à humanidade. Desde então, esta passou a ocupar, dentro do pensamento hegemônico ocidental, um patamar superior dentre todas as espécies vivas, o que também significou, no campo simbólico, o direito humano de conquistar e controlar tudo à sua volta. Essa cisão fundante foi a matriz a partir da qual surgiram muitas outras dicotomias, tais como natureza/cultura ou sujeito (aquele que vê) e objeto (aquele que é visto, analisado, dissecado).

A visão de mundo ocidental, como sabemos, espalhou-se a partir da expansão europeia e da consequente invasão e conquista dos territórios e de seus povos. Portanto, com as caravelas chegaram exclusões alimentadas pelo sistema colonial e perpetuadas através do que Quijano (2009) e outros autores denominam como colonialidade. Isso significa que com o fim do sistema colonial, as estruturas (de pensamento, de divisão dos povos baseada no racismo, de hierarquização entre Norte e Sul globais etc.) mantiveram-se nos imaginários e na organização das sociedades. Colonização, monoteísmo e patriarcado formaram uma tríade a partir da qual se estruturou o que entendemos hoje como nossa realidade; uma realidade que se manifesta sob a forma de uma espécie de “corrida do ouro” sem limites:

Claramente, no mundo há uma competição por recursos naturais pelas velhas e débeis economias que lutam para sobreviver e pelas novas economias emergentes; metais, minerais, petróleo e gás estão na lista comum de suas demandas. Mas também os novos recursos, uma

vez disponíveis em todos os lugares, são mais intangíveis, como a terra de qualidade e a água, bem como benefícios naturais novos e estratégicos antes não percebidos, como serviços e bens ambientais. Nada escapa à nova corrida pelo acesso a esses recursos (Pengue, 2017, p. 15-16 [tradução livre]).

Essa disputa pelos chamados recursos naturais exige de variados povos grande resistência ecoterritorial. No caso do Brasil, entre avanços e recuos na conquista de direitos sobre os territórios, a Carta Magna de 1988 representou um marco ao reconhecer o direito à terra de populações indígenas e quilombolas; porém, o avanço do capital sobre o espaço e a brutal expulsão dos povos seguiu ampliando as decorrências do neoextrativismo contemporâneo, com especial intensidade nos últimos anos. Isso exige de indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais, babaçueiros, sertanejos, pantaneiros, jangadeiros, dentre tantos outros povos, constantes estratégias de resistência e resiliência. No caso dos Xukuru, iniciaram um acirrado processo de retomada dos territórios tradicionais entre os anos de 1990 e 2009, a começar pela região de Pedra D'Água, um espaço sagrado e cacicado do líder Xicão Xukuru (Almeida *et al.*, 2012).³

Neste artigo, apresentamos alguns fundamentos, relatos, rituais e perspectivas abordados pelo povo Xukuru. Desde uma perspectiva qualitativa, em termos metodológicos esta discussão apoia-se na revisão de literatura e também na narrativa autobiográfica, uma ferramenta baseada na experiência vivida que integra aspectos cognitivos e afetivo-sociais para gerar a criação discursiva (Paiva, 2008). A partir dessa abordagem, a narrativa não consiste em um recontar de eventos, estando conectada à organização da experiência humana. Ela é usada como ferramenta metodológica, “visto que permite que sujeito e foco de estudo estejam reunidos na mesma pessoa” (Marques e Satriano, 2017, p. 371).

Nesse sentido, a presente discussão incorpora registros de encontros e celebrações elaborados pelo primeiro autor, indígena, responsável pelo Centro de Agricultura Xukuru do Ororubá Caxo da Boa Vista e cuidador do Terreiro Sagrado da Boa Vista. Tecendo uma narrativa a partir da perspectiva autobiográfica, traz reflexões sobre a cultura Xukuru desde um olhar interno e experienciado. Esta perspectiva é contrastada com o pensamento hegemônico ocidental, aqui discutido a partir do mito de Prometeu. Também em termos metodológicos, esta discussão se inspira no que Antônio Bispo dos Santos (2023) denomina “guerra das

³ Esse processo foi marcado por muita violência, derivando nos assassinatos de lideranças, inclusive do cacique Xicão Xukuru, em 1998.

denominações”, ou seja, uma estratégia que visa contrariar as palavras coloniais como modo de enfraquecê-las.

Nesse sentido, este artigo recorre a termos elaborados pelo autor em diálogo com a sua comunidade e a partir das vivências no território. As informações são baseadas na experiência e as associações de palavras se fundamentam nos processos comunitários materializados e compartilhados pelo povo Xukuru durante as atividades do coletivo *Jupago Kreká*. As palavras criadas pelo autor são discutidas e utilizadas nos espaços locais de encontro, sendo usadas localmente para descrever as práticas comunitárias. Trabalha-se com ressignificação de palavras, bem como com a associação entre diferentes termos, gerando novos sentidos que se adequam melhor à cosmologia do povo e que buscam fortalecer o seu projeto de vida. Portanto, trata-se de um processo translatório que utiliza o repertório disponível na língua hegemônica, sendo este reajustado conforme a estrutura de pensamento do povo Xukuru.

A cosmologia Xukuru de Ororubá está associada ao pássaro Uru e à árvore Ubá, Ubaia ou Ibá, que originaram o povo Árvore-Passarinho. A base desta narrativa se refere ao respeito, afeto, cuidado e zelo com a natureza. A agricultura Xukuru, baseada em sua cosmologia, é, portanto, entendida como uma manifestação cultural – o que levou à proposição do termo AgriCultura, com “C” maiúsculo, para expressar uma relação com a terra que se baseia na ideia de pertencimento deste povo à natureza.

Para pensarmos sobre a AgriCultura – em contraste com a visão hegemônica de relação com a natureza – este texto se divide em três perguntas: onde estamos? Como chegamos até aqui? Aonde queremos ir? A primeira refere-se à crise ambiental que, segundo alguns autores, nos conduziu à era do antropoceno, ou seja: a um contexto de tamanhas transformações geradas pela humanidade que os impactos sobre a moldagem do sistema Terra são comparáveis às grandes mudanças planetárias experimentadas nas eras geológicas antecedentes (Marques, 2018).

A segunda pergunta está voltada para os fundamentos do pensamento ocidental. Através do exemplo da atitude prometeica, exploramos as bases de um modelo pautado na dicotomia entre humano/natureza que nos conduz hoje, de maneira aparentemente imparável, ao colapso. Já a terceira pergunta – aonde queremos ir? – nos leva à discussão sobre outros paradigmas subjugados pelo processo colonial e invisibilizados pelos modelos dominantes de pensamento e ação. Esses modelos são pautados pela percepção da natureza como

totalidade, pela recusa ao antropocentrismo e pelo encantamento como componente intrínseco à vida e a tudo o que existe – o que nos conduz à Agricultura do Encantamento do povo Xukuru do Ororubá.

Onde estamos? Uma incursão pelo antropoceno

O conceito de antropoceno, que ganhou adesões entre acadêmicos provenientes de várias áreas do conhecimento, busca dar conta dos impactos do ser humano – o *antropos* – no nosso planeta. A essência do termo está na ideia de dimensão: segundo Luiz Marques (2018), o impacto das forças antrópicas sobre a moldagem do sistema Terra compete com as grandes forças terrestres, tais como as variações da órbita que levam às glaciações. Daí a ideia de que esses impactos seriam comparáveis às eras geológicas, que são descritas a partir de uma temporalidade sobre-humana: a cada ano, remove-se cerca de dois montes Fuji, no Japão (com seus 3.776 metros de altura), em rochas e terra para a construção civil; em 2000, a queima de combustíveis fósseis emitia na atmosfera cerca de 160 Tg/ano de dióxido de enxofre, o que significa mais do que a soma de todas as fontes naturais; mais nitrogênio sintético para fertilizantes era então usado na agricultura do que é fixado por todos os demais processos terrestres somados (*Ibidem*). Outro exemplo é o acúmulo de água em reservatórios, pois alguns deles são tão maciços a ponto de induzirem terremotos; de acordo com alguns geofísicos, essa redistribuição de peso na crosta terrestre é a causadora de um leve, mas mensurável, impacto no campo gravitacional da Terra (Linton, 2006).

Em síntese, o antropoceno retrata um contexto em que a força da ação humana prevalece sobre as forças geradas por fatores não humanos. Segundo os defensores do conceito de antropoceno, o somatório dos processos de desmatamento, desequilíbrios climáticos e extinções em massa gera rupturas comparáveis às cinco grandes extinções anteriores, experimentadas nos últimos 500 milhões de anos e motivadas por fatores tais como glaciações, esgotamento do oxigênio nos oceanos e impactos de asteroide. “Paleontólogos do futuro, se algum futuro ainda nos resta, notarão o súbito desaparecimento dos registros fósseis de um número incalculável de espécies”, explica Marques (2018, p. 473).

O termo “antropoceno” foi proposto em 2000 pelos biólogos Crutzen e Stoermer, argumentando que dentre as forças biofísicas que moldam a Terra, a ação antrópica prevalece sobre fatores não humanos em todas as escalas: “Parece-nos mais apropriado enfatizar o

papel central da humanidade na geologia e ecologia, propondo o uso do termo ‘antropoceno’ para a época geológica atual” (Crutzen e Stoermer, 2000, p. 17 [tradução livre]). Quanto à origem desta era, não há consensos; para alguns autores, ela teve início em 1784, ano da patente da máquina a vapor no contexto da Revolução Industrial, ao passo que outros preferem situá-la por volta dos anos 1950, período de aumento da poluição e de gases de efeito estufa (Marques, 2018). Seja como for, o conceito lança luz sobre uma espécie de efeito bumerangue que, segundo Luiz Marques, caracteriza um momento em que nos tornamos incapazes de deter os efeitos de que somos causa: “Mais do que nunca, somos hoje essencialmente vulneráveis ao que se tornou vulnerável a nós” (Marques, 2018, p. 477).

Há outros conceitos derivados da proposta de antropoceno, tais como capitaloceno, que sublinha a forma capitalista de organização do ambiente (Moore, 2016). Esse termo retira do conceito a ideia generalizante de “humanidade”, ao se referir a uma forma específica de sistema – o capitalismo. Segundo Moore, o sistema capitalista exige que toda a natureza, inclusive a natureza humana, trabalhe por um baixo custo. Esse “processo estranho e dinâmico de colocar a natureza para trabalhar de forma barata tem sido a base para as realizações da modernidade” (*Ibidem*, p. 11 [tradução livre]), o que gera a extração (e o esgotamento) de quatro “pechinchas”: comida, energia, matérias-primas e vidas humanas. Ele acrescenta que a acumulação por extinção foi fundamental para o capitalismo desde o seu início.

Esse pulso de morte da nossa era é, segundo Luiz Marques (2018), caracterizado por uma passagem do nuclear ao ecológico. O autor explica tratar-se de uma armadilha da atualidade: nos tempos da chamada Guerra Fria, existia o temor apocalíptico derivado de uma explosão nuclear, que era indesejada pelo senso comum. Porém, passada essa etapa histórica, hoje o colapso se anuncia sob a forma da ameaça ambiental; mas, desta vez, o avanço da devastação sobre os ambientes não é tido necessariamente como um problema a ser combatido: “Diversamente da catástrofe nuclear, a ameaça ecológica não se transforma em catástrofe por causa de um evento bélico ou de uma falha trágica, mas de um processo econômico (relativamente) pacífico, considerado ainda por muitos como benéfico e mesmo imprescindível” (Marques, 2018, p. 470).⁴

⁴ O acirramento dos conflitos geopolíticos desta década nos permite, inclusive, inferir que agora convivemos simultaneamente com as duas ameaças: o colapso ambiental e o retorno da ameaça nuclear.

Por outro lado, principalmente a partir dos anos 1960 o Ocidente viu emergirem os debates sobre escassez, ou seja, sobre o medo de esgotamento dos chamados “recursos naturais” (Corazza *et al.*, 2015). Nascidos nos países ricos do Norte global, os movimentos ambientalistas passaram a alertar sobre os excessos de um otimismo desenfreado que desconsiderava os custos ecológicos do crescimento econômico (Sachs, 2007). Se até o final dos anos 1970 a sustentabilidade era um termo ligado à biologia, relacionado à resiliência dos sistemas, saltou dessa área do conhecimento para designar a ideia de uso responsável dos recursos no presente, de forma a não comprometer as novas gerações. Formou-se então um leque de soluções alternativas ao crescimento econômico desenfreado, tais como as tecnologias “brandas”, as ações preventivas, as tecnologias despoluentes, as energias “limpas”, as mercadorias duráveis, a reciclagem e assim por diante. Porém, conforme sublinhado por Kothari, citado por SACHS (2007), essas correntes de pensamento também foram alvo de críticas, ao apresentarem os seus limites:

Na falta de um imperativo ético, o ambientalismo ficou reduzido a uma receita tecnológica e, como sempre ocorre nesse caso, as soluções ficam nas mãos de empresários tecnocratas. Impulsionado por uma tecnologia intensiva e mantido por uma exploração excessiva da natureza, o crescimento econômico era, outrora, considerado uma das principais causas da deterioração do meio ambiente; subitamente, a ele se atribui um papel determinante para resolver a crise ambiental. Um papel ainda mais importante é atribuído à economia de mercado para organizar a natureza e a sociedade. O rótulo ‘meio ambiente’ e o slogan ‘sustentabilidade’ tornaram-se dispositivos falaciosos, utilizados como cobertura para se continuar a fazer negócios como se nada tivesse acontecido (Kothari, 1990, apud Sachs, 2007, p. 220).

Portanto, Kothari alerta para a insuficiência dos pacotes tecnológicos como respostas últimas aos dilemas ambientais que enfrentamos com crescente intensidade. Segundo Echeverría (1994), as intrincadas crises que nos desafiam, sendo uma delas a crise ambiental, apontam para algo mais profundo: para uma crise civilizatória. Portanto, argumentamos que é preciso aguçar o olhar sobre as raízes da construção do paradigma moderno ocidental, bem como para as possibilidades de diálogo com outros paradigmas, para que novas respostas às perguntas dos nossos tempos possam realmente emergir.

A atitude prometeica: controle e conquista da natureza no pensamento ocidental

Começamos nossa incursão rumo às raízes do pensamento ocidental a partir de uma cisão basilar: a separação entre humano e natureza. O modelo hegemônico de racionalidade é obcecado por totalidades e opta pelo uso de dicotomias na interpretação do mundo (Santos,

2006). Marques (2018) descreve esse aspecto filosófico fundante através da disputa entre o prometeísmo e o orfismo, o que pode ser traduzido como dois modelos de pensamento originados na antiguidade grega que contrapunham respectivamente a ideia de natureza como alteridade (conquista) com a ideia de natureza como totalidade (fusão). Vale observar que à dicotomia central humano/natureza (ou natureza/cultura) se segue uma série de segmentações, tais como universal/particular, objetivo/subjetivo, físico/moral, fato/valor, dado/construído, necessidade/espontaneidade, imanência/transcendência, corpo/espírito, animalidade/humanidade, dentre muitas outras (Viveiros de Castro, 2018).

Prometeu era um titã, personagem mitológico que furtou o fogo dos deuses, entregando-o para os humanos. Segundo Marques, esse fogo representa os segredos da natureza que, uma vez partilhados com a humanidade, a tornaria poderosa e um degrau acima de todos os outros mortais. Já Orfeu era um poeta e músico que encantava os animais com a sua lira, estando vinculado a uma concepção do mundo físico que não pode ser descolada do exercício espiritual. O autor afirma que as duas narrativas foram paralelas e concorrentes durante muito tempo, até que a atitude prometeica se tornou hegemônica, fazendo prevalecer a dicotomia humano/natureza.

Na esteira de Hadot, Marques acrescenta que Prometeu representa o ardil, a astúcia, o engano – afinal, o semideus enganou os deuses, tendo sido inclusive duramente castigado – tendo com isso garantido uma insuperável vantagem aos humanos perante todos os demais seres vivos. Interessante notar que “a palavra *mêchanê* designa, de resto, ardil” (Hadot, *apud* Marques, 2018, p. 475), ou seja: a própria mecânica reflete a astúcia humana perante as forças da natureza, que podem ser moldadas para satisfazer as suas necessidades.

Sem aprofundarmos aqui o tema, podemos apenas acrescentar que a tensão entre os dois personagens mitológicos gregos apresenta semelhanças com outras imagens concorrentes do sagrado. Todo um *ethos* foi erguido no Ocidente, ou em boa parte dele, em torno de um Deus criador monoteísta; mas se a divindade cria o universo e tudo o que nele existe, isso implica que esta mesma divindade é externa ao universo criado: ela é anterior à sua criação e pode observá-lo desde o ponto de vista da alteridade. Essa concepção difere do *ethos* fundado a partir de Deuses imanentes, entendidos como as próprias forças da natureza manifestada e, portanto, inseparáveis desta.

Vale acrescentar que a filosofia platônica, que tanta influência teve na formação do pensamento cristão, revelou o seu desprezo pelas pedras e plantas, reforçando o privilégio do humano e do mundo das ideias (Ribeiro *et al.*, 2012). Platão opera mudanças no conceito de *physis*, uma vez que só a ideia e o pensamento humano seriam perfeitos, frente à imperfeita realidade mundana. A tradição judaico-cristã, consolidada durante a Idade Média europeia, aprofundou a dicotomia humano-natureza (*Ibidem*). Afinal, dentre toda a Criação, o ser humano teria sido o único a ser feito à imagem e semelhança do ser divino.

Enfim, retornando à nossa imagem inicial, podemos dizer que dentro de uma extensa linha do tempo “a atitude prometeica reduz aos poucos a natureza a ‘objeto’ do sujeito, até estranhá-la completamente na Idade Moderna e convertê-la em quantidade” (Marques, 2018, p. 476). Luiz Marques defende a ideia de que a evolução desse percurso ligado ao controle humano sobre a natureza, aqui simbolizado pela saga de Prometeu, ganhou força no decorrer da história ocidental e firmou-se como um importante pilar do imaginário moderno.

Como já bastante discutido, René Descartes, uma figura central para a filosofia moderna e para a chamada revolução científica, legitimou a autonomia da razão humana para atuar sobre o mundo. Em seu célebre *Discurso do método* (1996 [1637], p. 69), qualificou os seres humanos como “senhores e possuidores da natureza”. Segundo Ribeiro e seus colegas, “o ideal cartesiano influenciou a fragmentação do pensamento ao impor a concepção de totalidade divisível, a qual privilegia a compreensão do todo através das propriedades das partes” (Ribeiro *et al.*, 2012, p. 10), implicando em uma visão parcial, antropocêntrica, utilitarista e reducionista da realidade.

Portanto, segundo Marques, houve um lento e gradual processo de diferenciação e distanciamento da espécie humana em relação às demais espécies e, nesse caminho, “a natureza significava ao mesmo tempo o não humano, o que está à volta do humano” (MARQUES, 2018, p. 477). Argumentamos que um exemplo flagrante dessa dicotomia está na própria expressão “meio ambiente” que, ao fim e ao cabo, significa tudo aquilo que se situa em torno de nós, os humanos – localizados no centro de um palco onde gravitam todas as demais formas de existência. Essa separação implica em uma exclusão: o que gira em torno de nós não nos iguala. Segundo Descola (2012, p. 79-80 [tradução livre]),

A própria escolha do termo “meio ambiente”, em vez de natureza, já indica um deslizamento de perspectiva; no seu sentido mais comum, a natureza era antropocêntrica de forma quase clandestina, na medida em que aquela que recobria, por preterição, um domínio ontológico

definido pela sua ausência de humanidade - sem acaso ou artifício -, enquanto o antropocentrismo do meio ambiente está claramente enunciado: é o mundo sublunar de Aristóteles enquanto for habitado pelo homem. Da estratosfera aos oceanos, passando pelas florestas tropicais, ninguém o ignora hoje, a nossa influência faz-se sentir em todas as partes, admitindo-se então facilmente que ao estar o nosso entorno natural antropizado por todos os lados e em graus variados, a sua existência como entidade autônoma é não é mais do que uma ficção filosófica.

A natureza que envolve o humano – o meio ambiente – não corresponde a uma totalidade à qual todos pertencemos, tornando-se, portanto, passível de ser medida, matematizada, segmentada, controlada e conquistada. Mas, se é assim, para onde vamos? Será que percorremos um caminho inescapável rumo ao abismo, que se apresenta sob a forma do colapso ambiental anunciado por Luiz Marques? Ou será que, perante a encruzilhada civilizatória, nossas sociedades irão olhar para além da dicotomia?

Segundo Vandana Shiva, um elo comum que guia as sociedades sustentáveis é o princípio da regeneração. “Sem renovação não pode haver sustentabilidade”, observa (Shiva, 1992: 152 [tradução livre]). Porém, segundo ela, na sociedade industrial não há tempo nem espaço para se viver regenerativamente, o que é a causa da nossa atual crise ecológica. Naomi Klein (2014), por sua vez, ao discutir o desafio climático, diz que qualquer tentativa de o superar será infrutífera, a menos que faça parte de uma batalha muito mais ampla de visões de mundo e da reinvenção da própria ideia de coletivo, comunal e cívico, depois de tantas décadas de negligência. Segundo o intelectual indígena Ailton Krenak,

Neste momento, estamos sendo desafiados por uma espécie de erosão da vida. Os seres que são atravessados pela modernidade, a ciência, a atualização constante de novas tecnologias, também são consumidos por elas. Essa ideia me ocorre a cada passo que damos em direção ao progresso tecnológico: que estamos devorando alguma coisa por onde passamos. Aquela orientação de pisar suavemente na terra de forma que, pouco depois de nossa passagem, não seja mais possível rastrear nossas pegadas, está se tornando impossível: nossas marcas estão ficando cada vez mais profundas (Krenak, 2020, p. 52).

Krenak acrescenta que a ideia de ecologia nasceu da constatação de que o que buscamos na natureza é finito; porém, o desejo é infinito, não tem limites. Ele descreve uma visão de natureza distinta da atitude prometeica por ser fluida, imanente e a essência daquilo que também somos: “Para além da ideia de ‘eu sou a natureza’, a consciência de estar vivo deveria nos atravessar de modo que fôssemos capazes de sentir que o rio, a floresta, o vento, as nuvens são nosso espelho na vida” (Krenak, 2020, p. 54). A partir de uma perspectiva semelhante, o intelectual yanomami Davi Kopenawa explica:

Na floresta, a ecologia somos nós, os humanos. Mas são também, tanto quanto nós, os xapiri,⁵ os animais, as árvores, os rios, os peixes, o céu, a chuva, o vento e o sol! É tudo o que veio à existência na floresta, longe dos brancos; tudo o que ainda não tem cerca. As palavras da ecologia são nossas antigas palavras, as que Omama [o demiurgo yanomami] deu a nossos ancestrais. [...] Os brancos, que antigamente ignoravam essas coisas, estão agora começando a entender. É por isso que alguns deles inventaram novas palavras para proteger a floresta. Agora dizem que são a gente da ecologia porque estão preocupados, porque sua terra está ficando cada vez mais quente. [...] Somos habitantes da floresta. Nascemos no centro da ecologia e lá crescemos (Kopenawa e Albert, 2015, p. 480).

Voltando a Krenak, o autor descreve que na floresta a vida flui “e você, no fluxo, sente a sua pressão. Isso que chamam de natureza deveria ser a interação do nosso corpo com o entorno” (Krenak, 2020, p. 54). Experimentar essa sensação é um motivo de alegria. Porém, o *ethos* moderno operou a expulsão desses elementos – o corpo, a alegria, o riso, a celebração – de forma a promover o *Entzauberung*, o desencantamento do mundo weberiano (Santos, 2002). A aridez desse paradigma e seus impactos sobre várias dimensões da realidade, dentre elas a crise ambiental, nos remete à necessidade de ampliar a escuta rumo a modos de vida e a epistemologias capazes de fluir com a vida e com o encantamento – como veremos a seguir.

A AgriCultura do Sagrado entre os Xukuru do Ororubá

Para o coletivo *Jupago Kreká* do povo Xukuru do Ororubá, a AgriCultura do Sagrado, ou do Encantamento, é Ciência Boa da Terra de Ororubá e compreende práticas e saberes correlacionados à manutenção da comunhão entre céu e Terra, em integrada cooperação dos humanos. Tem como base epistemológica uma noção de ciência associada à ecologia dos encantados, que, por sua vez, é sagrada: uma racionalidade radiada pelos espíritos de luz. Vem da Mata, mora na Mata, é conhecimento e essência que preenchem os corpos d’água, as pedras, os solos, além dos corpos vegetais e animais. Na agricultura Xukuru, as plantas sagradas ou de poder detêm o saber da cura e de cuidados e, portanto, são consideradas as mestras e nós, humanos, os estudantes das plantas e de suas ecologias.

As pedras sagradas que formam os afloramentos rochosos o Reino de Laje Grande, morada do Mestre Rei de Ororubá e suas encantarias, são fontes de saber-ser-fortaleza e estão sempre nos ensinando sobre o “aprender-caminhar”. A AgriCultura Xukuru ensina a caminhar pelas pedras: o calendário social do povo é marcado pelas caminhadas às pedras sagradas, ensinando também a trilhar os caminhos que levam às Terra Antigas dos ancestrais,

⁵ Espíritos da floresta, segundo os yanomami.

às Terras Altas de Ororubá, bem como às Terras Baixas do vale do Ipojuca, terra de Paratió. Quando aprendemos caminhando, passamos também a ensinar.

A AgriCultura do Encantamento compreende que a floresta é um espelho que reflete o Reino Grandeza do Verde, que traz os ensinamentos sagrados de acolhimento e proteção. A floresta de Ororubá é manto sagrado que envolve a Terra Mãe, e dessa relação emerge uma noção de sustentabilidade que não admite a lógica do desenvolvimento. A sustentabilidade compreendida pelo povo Xukuru é baseada na lógica do envolvimento.

A cultura associada ao termo AgriCultura designa uma relação com a terra que se dá para além do plantar, colher e comer. O seu uso e ocupação estão baseados em uma relação de fidelidade, respeito e cuidado com a terra e com a ancestralidade que, de acordo com a cosmologia Xukuru, coabita o espaço com outros seres. A origem mítica Uru-Ubá do povo Árvore-Passarinho se traduz com a noção de que, além de produzir alimentos, deve-se produzir floresta, através da recuperação de áreas degradadas. A cosmo-nucleação regenerativa é um termo proposto e usado coletivamente para sublinhar o fato de que a regeneração é um processo natural que não deve ser rompido pelos seres humanos. Estes devem evitar a perturbação e promover a restauração, de maneira assistida e monitorada. Deve-se assim evitar quaisquer práticas que sejam inadequadas à capacidade de regeneração, como uso de venenos no solo.

Além disso, a AgriCultura do Encantamento ou do Sagrado não prevê a dicotomia entre a matéria e a sacralidade, pois tudo o que ocupa lugar no espaço reflete os reinados encantados de Ororubá. Da Grandeza do Verde vem a liberdade da terra e, desta maneira, se a terra é livre, os humanos são livres. Não há possibilidade de liberdade em terra devastada. As práticas de cuidado, zelo e proteção garantem a liberdade de tudo o que há. Só há liberdade Xukuru com a terra livre, e isso, conseqüentemente, garante a existência das matas – uma vez que se há mata, há também a ciência da AgriCultura de Ororubá. Portanto, de acordo com a AgriCultura do Encantamento, antes dos processos de cura dos humanos, devem ser consideradas as práticas de cuidado dos territórios.

Vale observar que as teorias sobre a globalização produziram, no decorrer das últimas décadas, uma marginalização do significado do lugar. Segundo Escobar (2000), o lugar, ou seja, a experiência específica de sentimento de raízes, limites e conexão cotidiana com a vida – ainda que se considere a identidade como algo construído e nunca fixo – continua a ser algo

importante para a maioria das pessoas. “Há um sentimento de pertencimento que é mais importante do que queremos admitir”, considera ele (Escobar, 2000, p. 68 [tradução livre]).

O mesmo autor (Escobar, 2012, p. 52) menciona que um suposto “espaço global” é tido como natural, sendo uma extensão da modernidade ocidental e um aprofundamento e universalização da modernidade capitalista. Ele entende que há algo “terrivelmente errôneo” neste imaginário, se forem tomados a sério o conceito de *Buen Vivir* e os direitos da natureza, ou se realmente quisermos enfrentar a atual crise ecológica. Para Porto-Gonçalves (2001), por sua vez, a relação entre sociedade e organização espacial – que é quase sempre objeto de pouca atenção – é particularmente relevante neste momento de crise. Convergindo com tal visão, Escobar (2014) considera que em um contexto marcado por crises ecológicas e sociais cada vez mais acentuadas, os discursos sobre a transição são cada vez mais inevitáveis, acenando para a necessidade de outro modelo civilizacional.

O aprisionamento gerado pelas crises ecológica e social da modernidade ocidental, aqui retratadas a partir do conceito de antropoceno, pode ser contrastado com a imagem do pássaro, que ocupa um lugar privilegiado dentro da cosmologia Xukuru. Ele é o símbolo da liberdade. Ao cantar e voar livre na mata, apresenta a sua pedagogia – do passarinho – que é essencial na promoção da AgriCultura do Encantamento. A pedagogia do passarinho é promotora das possibilidades de reconexão: ela traz na sutileza, no pisar leve e devagar, a cultura de baixo impacto.

Portanto, a cosmologia Xukuru insiste nos saberes que promovem atenção complexa e intensa para o território saudável. E isso implica nas garantias de manutenção de corpos saudáveis para além do humano, promovendo práticas de cuidado que respeitam a ser-biodiversidade. Por exemplo, antes da tirada de casca ou raiz da planta, são necessários saberes para viabilizar boas práticas de manejo e de encantamentos, ou seja, trata-se de uma agricultura sistêmica, atenta aos cuidados e ancestralidades. Nesta AgriCultura promotora de vidas, saúde é saudar passarinho, conversar com olho d’água e caminhar para as pedras. Tudo isso é sagrado.

***Lymolaygo Toype*, o Bem Viver Xukuru, e o ritual de celebração das sementes**

No plano de vida Xukuru, o *Lymolaygo Toype* corresponde ao Bem Viver Xukuru e compreende a integração humano-natureza. Essa condição de ser natureza e de estar

conectado aos elementos que compõem a natureza é essencial para viver e materializar a AgriCultura de Encantamento. Segundo essa perspectiva, saúde é o estado normal dos seres. Pode ser entendida ainda no encantamento de Ororubá, para a pessoa humana, como as conexões corpo-mente-espírito-ambiente. A fratura humano/natureza e, conseqüentemente, seu desencantamento, traz processos de adoecimento que incidem fortemente sobre a Terra, causando males e ferimentos aos ancestrais.

Através das práticas e saberes da AgriCultura do Encantamento, são promovidas ações a fim de restaurar a saúde do território, produzindo assim paisagens saudáveis que, por sua vez, são mantidas por boas práticas de manejo e muito encantamento. Dentre esses complexos, a concepção de Povo Semente, que corresponde a uma das formas com que o povo Xukuru se autodenomina, e de práticas rituais da agricultura Xukuru, promovem a manutenção de uma base saudável, mantenedora da vida. O ritual de celebração das sementes é um esforço de viver e materializar o encantamento enquanto condição para o Bom Conviver. Esta prática ritual e seus processos cerimoniais ocorrem sempre no último domingo de janeiro de cada ano. O cenário sagrado onde ocorrem as performances para ritualizar, celebrar e consagrar as sementes é o terreiro de ritual sagrado Xukuru da Mata da Boa Vista. Sob essas condições de magia e de encantamento, as sementes são apresentadas pelo Povo Semente, conforme relato abaixo que descreve o encontro de 2023:⁶

Avoei as sementes pra cima, meu mestre...

Em 28 de janeiro de 2023, no Urubá Terra, fomos ao terreiro sagrado Xukuru da Boa Vista apresentar as nossas sementes, e sendo sementes representar os demais parentes do Povo Semente, como também revalidar todas as formas de ser sementes do mestre Rei de Ororubá. O Povo Semente se fez presente e cada um, ser mente em corpo-espírito, levou a sua semente grão, semente saber, semente resistência, entre muitas outras formas de ser semente, para referenciar práticas e saberes associados em múltiplas relações de cooperação à Natureza Sagrada e Encantada. As sementes do Mestre Rei presentes e suas variadas sementes apresentadas ao Terreiro foram consagradas no dia seguinte, último domingo de janeiro, e assim vem sendo desde 2012.

Lonjy-abaré Clareia é o ritual para celebração das sementes, que consiste no acolhimento de todas as formas de semente. Através dele, o povo Xukuru valida a condição de patrimônio biocultural das sementes e sua função sagrada de encantamento, de forma a consagrar a prática de plantio ritual, que ocorre em 02 de fevereiro, dia da Apresentação da Sementes. Segue o relato:⁷

⁶ Relato de autoria própria, intitulado *Para Boas Vistas em território Xukuru do Ororubá*, de 02 de fevereiro de 2023. A frase inicial é retirada da letra de um toante Xukuru.

⁷ Idem.

Em Lonjy-abaré, na condição de ser mente em corpo-espírito, com o poder do silêncio ou em fortaleza do silêncio interior, os sábios e sábias detentores dos conhecimentos das tradições da AgriCultura do Encantamento socializam suas experiências de leituras dos sinais e demais manifestações das naturezas, bem como leituras de mundos, compartilham suas interpretações e manifestam suas previsões de tempos: de plantar-colher-comer, cura-cuidar, festejar-ritualizar, lutar-resistir, racionalizar-radiar-encantar...

Em dinâmicas de partilha e solidariedade, promovem práticas e saberes que potencializam acúmulos de abundância para prosperar terra e liberdade, bem como consolidar os modelos de uso e ocupação territorial para coabitar com Todo-Ser, seja por exemplo através de práticas e saberes como a Cosmo-nucleação regenerativa e seus encantamentos, mas sempre em cosmo-gestão com os Reinados de Ororubá. Vários reinados nos orientam com seus ensinamentos sagrados e nos conduzem em luz com as Guyanças de mestres e mestras das sábias encantarias Xukuru. O Reino Grandeza do Verde sempre nos oferta com a sabedoria ancestral as valiosas práticas encantadas de adoção dos passarinhos-sementes, sempre aos cuidados de Guardiã Yanowá, pássaro-Mãe protetora. Com esse conteúdo sagrado de passarinho-encanto que uma vez aprendemos, passamos a não mais apreender passarinho que canta bonito e, essencialmente, passamos ainda à condição de guardiões das sementes sagradas em Ororubá. A exemplo de Yanowá, nos transformamos em protetores e guardiões das sementes sagradas e seus encantos.

O *Lonjy-abaré* é compreendido ainda como um dos esforços coletivos para a identificação das sementes povo, ou seja, dos guardiões e guardiãs e suas sementes, entendidas como material genético, para que se possa sistematizar e reorganizar as estruturas de pensamento de complexos saberes e práticas associadas. Essa estratégia de sistematização busca garantir a continuidade das partilhas. Para os Xukuru, todo esse saber, que em essência vem de um mundo velho, deve circular entre o povo e para o bem do próprio povo:⁸

O vento é agente sagrado e também encantado que nos proporciona essa potente comunicação para o bem comum. O Reinado Silvestre nos ensina, orienta e ordena, segundo o toante Xukuru, que diz: “Avoei a semente pra cima, meu mestre, e deixa o vento levar. Que ela serve de remédio, meu mestre, ela é boa pra curar. E ela tem o poder de cura, meu mestre, pra quem nela acreditar. Povo Semente presente!” E é semente pois sabe ser mente em corpo-espírito. E sendo semente, “se avoa para cima e deixa o vento levar, serve então de remédio para os males da terra curar. Mas para quem não quer ser semente-remédio pode ser os cuidados das sementes sobre a terra, pisando leve e sempre devagar” ...

Assim acontece o processo ritual para a Consagração das Sementes – com os participantes cantando e dançando, com o Povo Semente sobre sementes ao vento, lançadas ao ar. Uma vez consagradas, são dadas as condições para a apresentação das sementes no dia 02 de fevereiro, data da prática ritual de plantio. Se o solo estará úmido no ato da apresentação-plantio, ou se as chuvas cairão em condições ideais para uma produção agrícola farta, é o que de fato menos importa: nesse dia, em processo ritual, é semeada a fé

⁸ Idem.

para cultivo da espiritualidade, na esperança sempre de colher com fartura e abundância os frutos-encantos da AgriCultura Sagrada para o Bem Viver. Além disso, apresentar as sementes em fevereiro não deixa de ser também, paralelamente, um plantio das sementes-passarinhos, que uma vez semeadas e cultivadas darão como frutos os cuidados. Quem cultiva lavoura de cuidados merece cuidados.

Cantando o encanto: o Reino Grandeza do Verde

O Reino Grandeza do Verde é formado por uma árvore grande, de dimensão planetária. Não tem raízes fixas, é uma árvore encantada que compõe um reinado, o reino de *Yanowá* Pássaro-mãe Protetor. *Yanowá* é único. Já os *Weré* são vários, tantos quanto são as constelações de espíritos de todos os Reinados, isto só no Encantamento de Ororubá. *Weré* são os passarinhos sementes que ressurgem nesse Reinado. Portanto, eles não nascem, mas reaparecem para uma espécie de reenergização da Luz Encantada, de renascimento; são espíritos de luz. Surgem na forma de passarinho flor, que viram frutos e depois sementes, sem perder a forma de passarinho espírito, nos brotos terminais da árvore Reinado Grandeza do Verde. Cabe a *Yanowá* a missão de acolher a todos, um de cada vez, com a delicadeza e o cuidado específicos que são dedicados a cada semente espírito. Todos são recolhidos a um grande ninho que fica ao centro de Grandeza do Verde. Cerimonialmente são acolhidos em manto de flores amarelas e alimentados com mel de abelhas. O rito de *Yanowá* segue colhendo um a um em seu dorso, fazendo o receptivo em um ninho de flor e alimentando-os com mel, além da função de vigiar. Ele é único, e cumpre sua missão de forma amorosa. *Yanowá* é proteção! Quando maduros, os *Weré* seguem para o Reinado Celestial: livres, alegres a cantar. Cantam *Were*, uma vocalização que é a voz da criação, da Terra Mãe.

Todo o Reinado tem sua imagem refletida na matéria, no ser, que passa a ser espelho dos Reinados Encantados. Para ver o Reino Grandeza do Verde, basta olhar para a mata (mata viva, mata verde, mata em pé). Como ela está? Para ver *Weré*, passarinho semente, basta ver o passarinho livre, alegre a cantar. Para ouvir a vocalização da criação, novamente basta ver o passarinho livre, alegre a cantar. Para ver *Yanowá* Protetor, basta ser. Sim, de acordo com o pensamento Xukuru, podemos ser espelhos, por um viver e materialização do Encantamento.

Para o povo Xukuru do Ororubá, o que garante o encantamento é o humano em estado de encantamento, uma epistemologia humano-natureza. O Povo Encantado só pode festejar,

cantar e dançar se o “humano encantado em vida” balançar o maracá. Esta dança traz a condição de pertencimento à Terra Mãe. A poética expressão Mãe Terra se concretiza nas relações entre uma Terra viva e de diretos com humanos filhos dessa Terra e guardiões desses direitos sagrados:

O Encanto está presente!

Povo Semente, presente!

Então vou para a mata da Boa Vista só pra ver passarinho cantar, conversar com olho d'água, dançar com a folha seca, voar com os brincantes do vento sem sair do lugar, correr sobre a copa da mata sem uma só folha pisar..., mas isso fica pra outro conto de encanto do meu canto.⁹

Ensinar e aprender: a pedagogia do passarinho

Ensinar-aprender ciências da AgriCultura do Encantamento dá-se através da Escola Viva, através da “pedagogia do passarinho”, que promove ações de identificação, levantamento de saberes locais e das dinâmicas de (re)construção das regras e acordos para uso e ocupação em base comum – o território. Ela possibilita o diálogo entre o conhecimento científico e as tradições de conhecimentos sagrados da mata. Isso potencializa o conhecimento associado ao local, sistematizado através de métodos científicos e das metodologias próprias da pedagogia do encantamento, que promove uma inteligência sutil de baixo impacto e de (re)conexão.

Segundo o povo Xukuru, essa ciência, em cooperação com outras ciências, irá animar e articular processos, ressignificando e potencializando práticas e saberes relacionados ao conhecer e manejar a mata para o enfrentamento de desafios tais como as mudanças climáticas e as consequências do aquecimento global. A reconexão, segundo esta perspectiva, é conquistada através da leveza dos passarinhos:

Foi assim que aprendi, ou melhor, venho aprendendo: “Se quiser ver a ciência, vá na mata procurar”. Ao aprender, apreendo e solto ao vento, logo passo também a ensinar. Mas sem esquecer do caminhar-refletir-agir para aprender-ensinar. A pedagogia do passarinho nos ensina essa leveza que nos leva a reconexões. Salve os beija-flores! Salve todos os passarinhos! Reino Alado só vive livre! *Weré* - passarinho-semente, Livre! *Arawé* - brincantes do vento, livres! *Yanowá* - pássaro-Mãe protetora, livre! *Inarú* - abertura de caminhos, livre! Nós, povo semente, para ser mente em corpo-espírito, aprendemos com os passarinhos.

O compartilhar de saberes é ensinamento sagrado de Domínio Silvestre. Salves e Vivas ao Reinado das Sementes “Saber-Ser”! Salve para saudar o poder das sementes ao Vento-Reino, *Invultur*, sendo este Reinado de poder comunicante extremamente potente. Comunica-se com e através do vento só em *Lonjy-abaré*, o poder do silêncio interior. Como também um salve para guardar e proteger as sementes patrimônio biocultural e seus magníficos arranjos de multiculturas em sistemas de policultivos. Salve *Bateysakar Xinumpre!* “Sementes de caboco

⁹ *Encanto de Ororubá*, 04 de setembro de 2022 - Complexo de Laje Grande, Terreiro Sagrado da Mata da Boa Vista Xukuru, documentado pelo autor.

ou Caboco Semente”. Salve a Agricultura Xukuru! Ela encantadoramente cultiva vidas, e com ela regeneramos florestas com manejo, sutileza e encantamento sempre. Salve a AgriCultura do Encantar Mentas em Ororubá! A semente é continuidade e evolução da vida, garante a biologia sagrada em Todo-Ser. Ela é sagrada e serve também de remédio. Ela é boa pra curar, desde que nela se passe a acreditar. Salve *Xeker Jetí* de Ororubá! A Casa de Cura nos ensina a curar as feridas dos ancestrais complexamente plantando árvores. Isso é sagrado! Pode evitar o fim dos mundos.¹⁰

A floresta e o plantio de árvores emergem, portanto, como um caminho de cura – inclusive cura ancestral – e como espaço de saberes, de regeneração e de conexão com o sagrado: “Eu e tantos outros estamos nesses caminhos de busca e procura. A gente sempre se encontra nessas rotas em circuitos de encantamentos que nos levam às Terras de Boas Vistas com suas matas sagradas, espelhos de florestas encantadas, seus terreiros biodiversos em medicina e alimentos e seus Terreiros de Ritual Sagrado”.¹¹ Essa missão de busca começa também – mas não se limita – pelo entrar na mata. A entrada em si é real, é encantada e é também (re)construção e ressignificação. Essas entradas têm, segundo o povo Xukuru, portais sagrados e encantados de acesso que se abrem, desde que peçamos a permissão:

A licença é algo magicamente construído, não é simplesmente dada. Quem cuida, protege e guarda tem permissão. Logo passa a cooperar e regenerar. Não destrói, nem tampouco extrai para consumir e degradar. A construção e permissão são processos de autoconhecimento para as construções e manutenções de caminhos. Salve *Inarú* Pássaro! Aquele que abre os caminhos. Salve *Jetí Radiah!* Ela nos ensina a ser luz do próprio pensar para o caminhar. Aí é só seguir as Trilhas Encantadas das *Guyanças Dultrapyá*.

Salve o novo e ancestral Urubá Terra!
Salve o novo e ancestral Lonjy-abaré!
Na defesa, sempre, da Ecologia Sagrada para o Encantar das Mentas, avançaremos!
Com Mentas encantadas teremos o território saudável e muitas Boas Vistas em Xukuru de Ororubá.¹²

As parcerias e orientações para as ações em cooperação passam por esses processos, que são contínuos. Alguns são supostamente novos, mas todos, em essência, são ancestrais. São tão velhos que de tão velhos passaram a ser novos.

Superando Prometeu: regeneração, cuidado e encantamento

A AgriCultura do Encantamento e seus sistemas agrícolas-espirituais cosmo-regenerativos são potenciais promotores das vozes do Ororubá, visibilizando os sábios/as

¹⁰ Relato do autor, intitulado *Para Boas Vistas em Território Xukuru do Ororubá*, 28 de janeiro de 2023.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

detentores/as de conhecimentos sagrados para o manejo e a arte do encantamento local, com seus pontos de força e respectivos locais de poder (topografia sagrada e cartografia espiritual).

Os cuidados com os corpos – sejam árvores, pedras, solo, animais – se configuram numa saúde holística fundada na Cultura da Sutileza, que significa pisar leve e devagar sobre a terra, o que se traduz em uma cultura de baixo impacto ou, nos termos do povo Xukuru, na pedagogia de passarinho.

A complexidade da biodiversidade e seus encantamentos são garantias para a vida. Sendo assim, como promover saúde sem ver passarinho cantar? Sem conversar com olho d'água? Sem repousar na folha seca? Sem abraçar a Barriguda? Qual o sentido? Os espíritos da mata e seus Reinados Encantados, segundo esse povo, dependem da saúde dos seres da natureza. Ações de regeneração por cosmo-nucleação, manejos sustentáveis e os encantamentos da Medicina Sagrada da Mata – *Jetí Radyáh* – promovem a saúde da Terra Mãe e, conseqüentemente, dos seus filhos e filhas, humanos e não humanos. Como diz o toante Xukuru, “se quiser ver a ciência vá na mata procurar”.

Estaria então o desencanto da modernidade ocidental nos adoecendo como sociedades? Haraway (2015), por exemplo, converge com a sabedoria Xukuru ao afirmar que as saídas para o iminente colapso ambiental devem ser buscadas nas conexões entre humanos e não humanos: a ênfase na relação coletiva, solidária, interconectada e interdependente entre os seres seria a saída à catastrófica prisão do antropoceno.¹³

Também em diálogo com a perspectiva Xukuru, Vandana Shiva (1992) alerta que a regeneração está no cerne da vida e tem sido o princípio central que orienta as sociedades sustentáveis. Como vimos, a autora alerta que sem renovação não pode haver sustentabilidade, mas a sociedade industrial moderna não tem tempo para pensar na regeneração, nem para viver de forma regenerativa – o que, segundo ela, é a causa última da crise ecológica e da insustentabilidade. Saúde, Bem Viver, por sua vez, segundo os Xukuru, são conseqüências de um enredamento complexo, entrelaçado à floresta e ao seu encantamento e distante da suposta superioridade humana anunciada pelo fogo prometeico.

Considerações finais

¹³ A autora utiliza a denominação “chthuluceno” para denominar esta era.

O objetivo deste artigo foi discutir outros modelos de gestão do território e outros parâmetros de relação humano/natureza a partir da cosmo-gestão do povo Xukuru. Apresentamos a AgriCultura do Encantamento como uma tradição sagrada que implica em arranjos policultivos, em reconexões com a Terra Mãe, no usufruto comum, entre outras características. Dentre as suas bases, está a Cultura da Sutileza, ou seja, o propósito de caminhar pela vida de maneira leve, sem que marcas profundas sejam deixadas.

Esta discussão estruturou-se a partir de três questões simples: onde estamos, como aqui chegamos e para onde queremos ir. Para responder à primeira, recorreremos ao conceito de antropoceno, que vem sendo utilizado por alguns autores de diferentes áreas do conhecimento acadêmico para ilustrar os profundos impactos da ação humana sobre o planeta. Como descreve Luiz Marques, “por onde quer que vagueie, da estratosfera ao mar profundo, o homem encontra doravante – objetivamente, e não mais apenas como projeção de sua consciência – os efeitos de si próprio” (Marques, 2018, p. 477). Isso acena para uma encruzilhada civilizatória, que assume a forma de um emaranhado de crises – crises ética, política, sanitária, social, ambiental, dentre outras – levando-nos à segunda questão: como chegamos até aqui?

Exploramos o mito de Prometeu – o semideus que entregou o fogo aos humanos – como metáfora do pensamento hegemônico ocidental, que tem em suas raízes uma dicotomia basilar: a separação humano/natureza. Segundo Marques (2018), essa cisão fundante multiplicou-se em muitas outras, mantendo como pano de fundo a ideia de que a natureza é algo a ser controlado, conquistado, consumido. A partir da expansão colonial europeia, essa matriz de pensamento espalhou-se, gerando sucessivas exclusões:

A abstração Natureza/Sociedade conforma-se historicamente a uma série aparentemente interminável de exclusões humanas – não importa as disciplinas racionalizadoras e políticas exterministas impostas às naturezas extra-humanas. Essas exclusões correspondem a uma longa história de subordinação de mulheres, populações coloniais e povos não brancos – os humanos raramente são aceitos como membros da ‘sociedade civilizada’ de Adam Smith (MOORE, 2016, p. 2 [tradução livre]).

Os povos colonizados, apesar de toda a exclusão e extermínio, não foram plenamente silenciados. Dentre a multiplicidade de povos que compõem o nosso continente, trouxemos aqui o exemplo da AgriCultura do Encantamento, que apresenta homens e mulheres Xukuru detentores e detentoras das tradições de conhecimentos sagrados na condição de guardiões da natureza – a Ciência da Mata ou Ancestral. Este conjunto de saberes assenta sobre um eixo ético-mítico a partir do qual emerge, entre outras percepções, uma relação íntima com a Terra

Mãe que promove a abundância e as cooperações como formas de garantir a vida na Terra; garantir a vida da própria Terra. Consideramos, nesse sentido, que o processo de apropriação da natureza, inerente a qualquer sociedade humana, não pode ser compreendido como exclusivamente material, sendo ao mesmo tempo simbólico (Porto-Gonçaves, 2001) e, em muitas culturas, dotado de sacralidade.

Para discutirmos a experiência de cosmo-gestão dos Xukuru do Ororubá, a partir da AgriCultura do Encantamento e dos seus contrastes com a perspectiva moderna ocidental, somamos a revisão de literatura à narrativa autobiográfica. Recorremos aos registros elaborados pelo primeiro autor durante as celebrações do povo Xukuru, bem como às observações, diálogos e vivências experienciadas durante encontros e rituais, para explorarmos aspectos culturais e epistêmicos que diferem da cisão representada pelo mito prometeico.

Na descrição aqui empreendida da AgriCultura do Encantamento e da ciência da mata Xukuru, foi abordada a natureza física/material, mas sagrada, que emana encantamentos, através da Pedagogia do Passarinho, que potencializa processos de ensino-aprendizagem animados por um calendário social tempo-encanto, bem como por formas e métodos de caminhar-ensinar-aprender orgânicas, adequadas às condições culturais, sociais e ambientais do fluxo natural da vida. Esta instituição própria Xukuru é ancestral e apresenta práticas e vivências sob a ótica de base epistemológica que entrelaça humano e natureza, superando esta dicotomia.

Plantar floresta é um grande conselho oferecido pelo povo Xukuru. A floresta regenerada significa a regeneração da vida; ela oferece cura, sendo simultaneamente pedagogia, sabedoria, conhecimento. Na AgriCultura do Encantamento, estas várias dimensões estão sobrepostas e são dialogantes: elas atravessam diferentes níveis das existências humana e não humana, oferecendo abundância. Essa imanência e transversalidade difere em muito do pensamento moldado a partir da dissociação entre humanidade e natureza; uma natureza que poderia, segundo a perspectiva ocidental, ser moldada, conquistada, segmentada e plenamente compreendida por um personagem que hipoteticamente estaria acima dela – o humano. Como afirma Descola (2011, p. 94 [tradução livre]), “na linguagem da modernidade, a cultura tira as suas especificações da sua diferença

com a natureza: é tudo o que a outra não é. Em termos antropológicos, chamaremos isso de antropocentrismo”.

E para onde queremos ir? A pergunta final da tríade de questões que nos moveram até aqui nos remete à necessidade de aprofundamento do diálogo entre diferentes fontes de conhecimento, dentro e fora da academia, para que o espectro de possibilidades de futuro seja amplificado, distanciando-se do colapso anunciado pelo caminho do antropoceno. A ciência da AgriCultura Xukuru fortalece a Cultura do Encantamento de Ororubá, ou o encantar das mentes como forma de manter uma relação de fidelidade ao mundo velho, o Bem Viver Xukuru. Em seu conjunto de práticas e de saberes, insiste na reconstrução e no ajuste da condição humano-natureza na natureza. A condição de possíveis comportamentos em desajuste ecológico é foco de um conjunto de ações coletivas e colaborativas com metodologias próprias, que enfocam as ciências da mata, as ciências ancestrais e a ciências dos invisíveis na promoção de ações educativas que levem a uma (re)acoplagem, reconexão, ou seja, a humanos encantados em vida – isso é o encantamento.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo W. B. et al. Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil: Xukuru do Ororubá-PE. Manaus: UEA Edições, 2012.

CASTILLO Oropeza, ADÁN, Oscar y ROCA-SERVAT, Denisse. “Introducción”. In: Oropeza Castillo, Oscar Adán y Denisse Roca-Servat (orgs.), Ecología política, sufrimiento socioambiental y acción política. Algunos debates contemporáneos en América Latina. Buenos Aires, CLACSO, 2024.

CORAZZA, Rosana I.; FRACALANZA, Paulo S.; BONACELLI, Maria Beatriz M. “Visões da escassez: uma interpretação do debate entre cientistas naturais e economistas no renascimento do ambientalismo”. Revista CTS, v. 29, n. 10, pp. 91-127, 2015.

CRUTZEN, Paul; STOERMER, Eugene. “The “Anthropocene””. Global Change Newsletter, n. 41, pp. 17-18, 2000.

DESCARTES, René. Discurso do método. Tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

DESCOLA, Philippe. “Más allá de la naturaleza y de la cultura”. In: Leonardo Montenegro Martínez (org.), Cultura y naturaleza. Bogotá: Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis, 2011, pp. 75-96.

ECHEVERRÍA, Bolívar. “El ethos barroco”. In: Bolívar Echeverría (org.). Modernidad, mestizaje cultural, ethos barroco. México: ENAM/El Equilibrista, 1994, pp. 13-36.

ESCOBAR, Arturo. “El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?”. In: Edgardo Lander (org.). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, 2000, pp. 68-87.

ESCOBAR, Arturo. “Más allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso”. In: Revista de Antropología Social, 21, pp. 23-62, 2012.

ESCOBAR, Arturo. Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Medellín: Ediciones UNAULA, 2014.

HARAWAY, Donna. “Anthropocene, Capitalocene, Plantationocene, Chthulucene: making kin”. Environmental Humanities, v. 6, pp. 159-165, 2015.

KLEIN, Naomi. This changes everything: capitalism vs. the climate. Toronto: Penguin Random House/Knopf Canada, 2014.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. A queda do céu: palavras de um xamã yanomami. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

KRENAK, Ailton. A vida não é útil. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

LINTON, James. What is water? The history and crises of a modern abstraction. Ottawa: Carleton University, 2006.

MARQUES, Luiz. Capitalismo e colapso ambiental. Campinas: Editora da Unicamp, 2018.

MARQUES, Valéria; SATRIANO, Cecília. “Narrativa autobiográfica do próprio pesquisador como fonte e ferramenta de pesquisa”. Linhas Críticas, v. 23, n. 51, pp. 369-386.

MOORE, Jason. “Introduction. Anthropocene or Capitalocene? Nature, History, and the Crisis of Capitalism”. In: MOORE, Jason (ed.). Anthropocene or Capitalocene? Nature, History, and the Crisis of Capitalism. Oakland: PM Press, 2016, pp. 1-11.

PAIVA, Vera. “A pesquisa narrativa: uma introdução”. Revista Brasileira de Linguística Aplicada, v.8, n.2, pp. 1-7, 2008.

PENGUE, Walter A. “Hacia el pensamiento ambiental del Sur. Recursos naturales, desarrollo y reflexiones sobre una región estratégica”. In: Walter Pengue (org.), El pensamiento ambiental del Sur: complejidad, recursos y ecología política latinoamericana. Buenos Aires: Ediciones UNGS, 2017, pp. 11-62.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Geo-grafías: movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad, Ed. Siglo XXI, 2001.

QUIJANO, Aníbal. “Colonialidade do poder e classificação social”. In: Boaventura de Sousa Santos e Maria Paula Meneses (orgs.). Epistemologias do Sul. Coimbra: Almedina, 2009, pp. 73-117.

RIBEIRO, Wallace; LOBATO, Wolney; OLIVEIRA, Lídia; LIBERATO, Rita. “A concepção de natureza na civilização ocidental e a crise ambiental”. Revista da Casa da Geografia de Sobral, v. 14, n. 1, pp. 7-16, 2012.

SACHS, Inacy. Rumo à Ecosocioeconomia. Teoria e Prática do Desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007

SANTOS, Boaventura. A gramática do tempo. Por uma nova cultura política. Porto: Afrontamento, 2006.

SANTOS, Boaventura. A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência. Porto: Afrontamento, 2002.

SHIVA, Vandana. “The seed and the Earth: biotechnology and the colonisation of regeneration”. Development Dialogue, v.1, n.2, pp. 151-168, 1992.

VIVEIROS DE CASTRO. “Perspectivismo y multinaturalismo en la América Indígena”. In: Viveiro de Castro, A inconstância da alma selvagem. São Paulo: Ubu, 2018, pp. 345-400.

Para além de Prometeu: as relações humano/natureza e a AgriCultura do Encantamento

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir outros modelos de gestão do território e de relação humano/natureza a partir da experiência da cosmo-gestão dos Xukuru do Ororubá, tendo como foco os saberes e experiências denominados AgriCultura do Encantamento. Distante do paradigma predatório do neoextrativismo contemporâneo, esta agricultura reflete modos de vida que, em seu conjunto, promovem o viver na terra sem comprometer a vida biológica e espiritual da Terra Mãe, entendida como um macroorganismo vivo, casa dos reinados encantados de Ororubá. Em termos metodológicos, recorreremos à revisão de literatura e à narrativa autobiográfica para discutir a dicotomia basilar entre humano e natureza do pensamento moderno ocidental, o que nos remete à necessidade de diálogo com outras matrizes epistêmicas que se fundam em princípios tais como a regeneração e a reconexão.

Palavras-chave: Xucuru do Ororubá, gestão territorial, antropoceno, povos indígenas.

Más allá de Prometeo: las relaciones humano-naturaleza y la AgriCultura del Encanto

Resumen

El objetivo de este artículo es discutir otros modelos de gestión de la tierra y de relaciones entre el humano y la naturaleza a partir de la experiencia de cosmo-gestión de los Xukuru de Ororubá, centrándose en los conocimientos y experiencias conocidos como la AgriCultura del Encanto. Lejos del paradigma depredador del neoextractivismo contemporáneo, esta agricultura refleja formas de vida que, en su conjunto, promueven la vida en la tierra sin comprometer la vida biológica y espiritual de la Madre Tierra, entendida como un macroorganismo vivo, hogar de los reinos encantados de Ororubá. En términos metodológicos, recurrimos a la revisión bibliográfica y a la narrativa autobiográfica para discutir la dicotomía basilar entre lo humano y la naturaleza del pensamiento occidental moderno, lo que nos remite a la necesidad de dialogar con otras matrices epistémicas que se fundamentan en principios como la regeneración y la reconexión.

Palabras clave: Xucuru do Ororubá, gestión territorial, antropoceno, pueblos indígenas.

Beyond Prometheus: human/nature relations and the AgriCulture of Enchantment

Abstract

The objective of this article is to discuss other models of territory management and the human/nature relationship based on the experience of the cosmo-management of the Xukuru of Ororubá, focusing on the knowledge and experiences called AgriCulture of Enchantment. Far from the predatory paradigm of contemporary neoextractivism, this agriculture reflects ways of life that, as a whole, promote living on the land without compromising the biological and spiritual life of the Motherland, understood as a living macro-organism, home of the Ororubá enchanted kingdoms. In methodological terms, we resort to literature review and autobiographical narrative to discuss the basilar dichotomy between human and nature of modern Western thought, which leads us to the need for dialogue with other epistemic matrices that are founded on principles such as regeneration and reconnection.

Keywords: Xucuru do Ororubá, territorial management, anthropocene, indigenous peoples.