ReDiS
REVISTA DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL (UEG)

Universidade Estadual de Goiás

v. 3, n. 2, ago/dez (2025)

Universidade Estadual de Goiás

Reitoria: Antônio Cruvinel Borges Neto
Pró-Reitoria de Graduação: Raoni Ribeiro Guedes Fonseca Costa
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação: Claudio Stacheira
Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Estudantis: Sandra Máscimo da Costa e Silva
Câmpus Sul - Unidade Universitária de Morrinhos – Ciências Sociais Aplicadas
Coordenação de Projetos e Publicações: Elisabete Tomomi Kowata

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista de Direito Socioambiental (UEG) – v. 3, n. 2, 2025, ago. dez. 2025 – Morrinhos: Universidade
Estadual de Goiás, 2025.

Semestral

Publicação da Unidade Universitária de Morrinhos – Ciências Sociais Aplicadas – Universidade Estadual de Goiás.

ISSN 2965-3991 (*on-line*)

Idiomas: Português, Espanhol, Inglês e Francês

1. Direito

Editor Geral

Prof. Dr. Thiago Henrique Costa Silva (UEG - Morrinhos)

Editores Adjuntos

Profa. Dra. Isabella Christina da Mota Bolfarini (UEG - Uruaçu)

Profa. Dra. Luciana Ramos Jordão (UEG - Morrinhos)

Prof. Dr. Ricardo Oliveira Rotondano (UEG - Palmeiras)

Prof. Me. Rogério Fernandes Rocha (UEG - Pires do Rio)

Conselho Editorial

Profa. Dra. Adriana Aparecida Ribon (UEG - Palmeiras)

Profa. Dra. Ana Cláudia dos Santos Rocha (UFMS - MS)

Prof. Dr. Carlos Frederico Marés (PUC - PR)

Prof. Dr. Emercio José Aponte Núñez (Universitat Oberta de Catalunya – Espanha/ University of Notre Dame – EUA)

Prof. Dr. Fernando de Brito Alves (UENP - PR)

Profa. Dra. Flávia Trentini (USP - SP)

Prof. Dr. Fernando Nivia-Ruiz (Universidad Nacional de San Martin - Colômbia)

Prof. Dr. Gabriel Dias Marques da Cruz (UFBA - BA)

Profa. Dra. Isabelle Dias Carneiro Santos (UFMS - MS)

Prof. Dr. Inan Sevinç (Istanbul Bilgi University - Turquia)

Profa. Dra. Jinane Baroudy (Tishreen University - Síria)

Prof. Dr. João da Cruz Gonçalves Neto (UFG-GO)

Profa. Dra. Maria Cristina Viddote de Blanco Tárrega (UFG-GO)

Profa. Dra. Maria de Nazaré de Oliveira Rebelo (UNAMA - PA)

Prof. Dr. Pedro Pulzatto Peruzzo (PUC-Campinas - SP)

Prof. Dr. Roberto Alfonso Viciano Pastor (Universidad Mayor de San Andreas – Bolívia/ Universitat de València – Espanha)

Prof. Dr. Thiago Henrique Costa Silva (UEG-Morrinhos)

Conselho Científico

Prof. Dr. Augustin Avila Romero (Universidad Intercultural de Chiapas – México)

Profa. Dra. Carmen Hein de Campos (PUC - RS)

Profa. Dra. Cátia Rejane Mainardi Liczbinski (FURB - SC)

Profa. Ma. Christiane Schorr Monteiro (UNIFOR - CE)

Prof. Me. David Frederik da Silva Cavalcante (IFB - DF)

Prof. Dr. Francisco Ilídio Ferreira Rocha (UFMS - MS)

Prof. Me. Frederico Augusto Malta Ribeiro (UNIMONTES - MG)

Prof. Dr. Guilherme Sampieri Santinho (UFMS - MS)

Profa. Ma. Juliana Adono da Silva (UNIVAR - MT)

Prof. Me. Leonilson Rocha dos Santos (UnB - DF)

Profa. Ma. Liliane Pereira de Amorim (UFPI)

Profa. Dra. Luciana de Souza Ramos (UNIP - AM)

Profa. Ma. Maria Izabel de Melo Oliveira dos Santos (UNIALFA - GO)

Profa. Ma. Marta Luiza Leszczynski Salib (FCR - RO)

Profa. Ma. Nara Rúbia Rodrigues do Nascimento Silva (UNIFAN - GO)

Prof. Dr. Rabah Belaidi (UFG - GO)

Profa. Ma. Renata Priscila Benevides de Sousa (UNAMA - PA)

Prof. Me. Rhanielly Pereira do Nascimento Pinto (UFSC - SC)

Prof. Me. Rodrigo Espiúca dos Anjos Siqueira (UNIEURO - DF)

Prof. Dr. Thiago Lopes Matsushita (FADISP - SP)

Profa. Dra. Vilma de Fátima Machado (UFG - GO)

Prof. Dr. Wilson de Jesus Beserra de Almeida (UNIALFA - GO)

Pareceristas

Prof. Me. Daniel Gonçalves de Oliveira (UnB - DF)

Prof. Dr. Guilherme Martins Teixeira Borges (UNIGOIÁS - GO)

Prof. Dr. Humberto César Machado (PUC - GO)

Prof. Me. Dyellber Fernando de Oliveira Araújo (UNIFAN - GO)

Prof. Me. Gabriel Horacio Galvan (Universidad Nacional de Córdoba - Argentina)

Profa. Ma. Lorena Tôrres de Arruda (PUC - SP)

Prof. Me. Marcos Cristiano dos Reis (UNIFAN - GO)

Profa. Ma. Priscila Kavamura Guimarães de Moura (UnB - DF)

Profa. Ma. Valquíria Duarte Vieira Rodrigues (UFG - GO)

Profa. Ma. Vercilene Francisco Dias (UnB - DF)

Assessoria Técnica-Administrativa

Revisores Gerais

Profa. Ma. Bárbara Luiza Ribeiro Rodrigues (UEG-Morrinhos)

Prof. Me. Ricardo Leão de Souza Zardo Filho (UEG-Morrinhos)

Prof. Dr. Thyago Madeira França (UEG-Morrinhos)

Revisores Convidados

Profa. Ma. Anne Caroline Fernandes (ESTÁCIO-GO)

Profa. Ma. Denise Pineli Chaveiro (UNIGOIÁS-GO)

Profa. Ma. Deisy Johanna Moreno Romero (Universidad Javeriana de Cali - Colômbia)

Profa. Ma. Helen Rose Carlos Rodrigues Guimarães (UNIALFA-GO)

Profa. Ma. Maria Marciária Martins Bezerra (UEG - Iporá)

Prof. Me. Ricardo José Ramos de Arruda (SENSU-GO)

Prof. Esp. Willian Francisco de Moura (mestrando – UFLA-MG)

Assessores Administrativos

Amanda Mendes Pires Guerra (UEG)

Eduarda Victória de P. Oliveira (UEG)

Beatriz Carla Oliveira Lima (UEG)

Kédma Aparecida Vaz Soares (UEG)

Lília Paola Campos Barros (UEG)

Maria Eduarda Correia do Egito (UEG)

Mariana Rezende Lopes (UEG)

Muriel Pereira Marques (UEG)

Rafael Gomes de Sousa (UEG)

Victória Borges Ribeiro da Silva (UEG)

Editora

Universidade Estadual de Goiás (UEG)

Central de Relacionamento

Unidade Universitária de Morrinhos - Ciências Sociais Aplicadas: Morrinhos, Rua 14, n. 625, Jardim América, Morrinhos/GO, CEP 75.650-000.

Editora UEG - Rodovia BR-153, Km 99, Quadra Área, Bloco 3, térreo, Fazenda Barreiro do Meio, Anápolis – GO, CEP 75.132-903

Os direitos de publicação desta revista são da Universidade Estadual de Goiás.
Os textos publicados nesta revista são de inteira responsabilidade de seus autores.
É permitido citar parte de artigos sem autorização prévia desde que seja identificada a fonte.
A reprodução total de artigos é proibida.

Revista de Direito Socioambiental (UEG)

v. 3, n. 2, 2025, ago. dez. 2025 (*on-line*)

https://www.revista.ueg.br/index.php/redis/about

EDITORIAL

CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS: ENTRAVES PARA ADIAR O FIM DO MUNDO

Ativistas, pesquisadores e mestres dos saberes tradicionais juntam-se, neste momento histórico, para pensar estratégias para adiar o fim do mundo, seguindo o paradigma e a práxis apresentada por Ailton Krenak. Em seus escritos mais recentes, ele apresenta ideias de como enfrentar o "progresso" e o "desenvolvimento" que, cada vez mais, nos leva ao colapso da humanidade.

Aqui, fazemos um convite à reflexão sobre os resultados que são produzidos pelos conflitos socioambientais em nosso país e como essas consequências, extremamente danosas, nos afastam de adiar o fim do mundo.

Sabe-se que os conflitos socioambientais no Brasil refletem a estrutura histórica de desigualdade do país, na qual a terra virou o elemento central de disputa de poder. A complexidade desses embates reside no choque entre duas visões opostas sobre o que a terra representa: um bem essencial à vida e uma mercadoria a serviço do capital.

Do desencontro de perspectivas sobre o sentido de terra/território, surge a tensão entre territorialidades distintas e, consequentemente, a intersecção entre conflitos agrários, sociais e ambientais. É nesse cenário que, grilagem de terras, concentração fundiária, expansão do agronegócio, atividades minerárias predatórias, entre outros modelos exploratórios, avançam sobre territórios tradicionais e rurais.

Em Torto Arado (2019, p. 262), narrativa que nos demonstra que a arte imita a vida, há uma passagem que aqui toma-se de empréstimo: "*Sobre a terra, há de viver sempre o mais forte*". Essa frase se enche de significado quando paramos para observar que ainda com o avanço desenfreado do capital, há resistência daqueles(as) que entendem que a relação com a terra/território é muito mais sobre "envolvimento" do que sobre "desenvolvimento", como nos ensina a luta e resistência de Nego Bispo e Maria Sueli.

Para os sujeitos coletivos do campo, que incluem povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, campesinato, a terra é mais do que um meio de produção; é o alicerce da identidade, da cultura e da subsistência. É ali que se estabelece a comunidade, se desenvolvem os costumes e se retira o sustento, forjando uma relação de pertencimento com a terra.

De modo contrário a essa perspectiva, a história brasileira consolidou a terra como um produto do capital. A ideia de individualização da terra, transformando-a em mercadoria, foi legalizada formalmente a partir da Lei de Terras de 1850. Essa lei, ao condicionar a titularidade do direito de propriedade ao poder aquisitivo (o poder de compra), limitou o acesso à terra e institucionalizou a concentração fundiária.

Como esperar que os sujeitos do campo, cuja identidade está entrelaçada com este bem, pudessem competir com aqueles detentores de poder econômico? O capitalismo, ao realimentar o poder de compra, transforma essa situação em uma espiral crescente, na qual quem tem mais capital sempre terá mais capacidade de adquirir terras. É por isso que a concentração de terras é um dos maiores impactos da expansão do agronegócio.

Os dados do Censo Agropecuário do IBGE de 2017 ilustram essa tragédia fundiária: a área sob controle de grandes estabelecimentos (com mais de 1.000 hectares) aumentou para 47,5%, concentrada em apenas 1% do total de propriedades rurais. Em contraste, os pequenos estabelecimentos, que representam 50,2% das propriedades, ocupam somente 2,3% da área total do país.

A lógica da aquisição e concentração de terras não se restringe à desigualdade social; ela enseja uma profunda desconfiguração dos ecossistemas. A destinação de vastas áreas para a produção de *commodities* lucrativas ignora a função ecológica e social da terra. Os dados ambientais são alarmantes: o desmatamento já se aproxima de 20% da floresta original na Amazônia. Na Mata Atlântica, restam apenas 12%, enquanto biomas como o Cerrado (51%) e o Pampa (46%) também sofrem rápida conversão. A maior parte da expansão recente do desmatamento está concentrada no Cerrado e na Amazônia, em nome de um modelo produtivo que exige a derrubada da floresta para se expandir.

A disputa por esse bem essencial e a imposição da lógica do capital geram uma violência estrutural persistente. A Comissão Pastoral da Terra (CPT) identificou um total de 50.950 ocorrências de conflitos no campo no Brasil entre 1985 e 2023.

A maior parte desses conflitos (80,8%, ou 41.109 ocorrências) são disputas por terra. É fundamental notar a origem dessa violência: 79,4% dos conflitos no campo foram provenientes das ações de agentes hegemônicos (poder público e privado), sendo que a maioria (60,9% do total) consistiu em violência contra a ocupação e a posse dos povos tradicionais.

Além da violência pela terra, são registrados conflitos trabalhistas significativos (10,09% do total), com o trabalho escravo representando a triste marca de 4.332 ocorrências e envolvendo mais

de 191 mil trabalhadores em situações análogas à escravidão. A série histórica mostra um cenário de crescimento geral dos conflitos, que aumentaram 444% entre 1985 e 2023, com mais de 50% dos municípios brasileiros registrando algum tipo de embate.

A questão agrária no Brasil ultrapassa a necessidade de redistribuição de terras. O que precisamos refletir é: como é possível garantir que este bem, essencial à sobrevivência humana e intrinsecamente ligado às identidades dos povos originários, comunidades tradicionais e campesinato, deixe de ser subserviente à lógica concentradora do capital? Quais as estratégias que podemos acessar para frear o avanço do capital, a invasão dos territórios tradicionais e adiar o fim do mundo?

Assim, o reconhecimento do direito à terra para camponeses, povos e comunidades tradicionais emerge como uma de suas principais reivindicações e estratégias para frear o avanço do capital e garantir a proteção territorial e ambiental. A regularização fundiária é o ato formal que consubstancia o reconhecimento do direito constitucional à terra e ao território. Entretanto, assegurar esse direito tem representado um desafio persistente, culminando em uma série de conflitos socioambientais que expõem a vida desses sujeitos e seus territórios a uma contínua insegurança jurídica e à integridade física.

É possível afirmar então que a proteção do território é indissociável da garantia do direito à terra, à identidade e à cultura de um povo que, ao longo de séculos, desenvolveu tecnologias ancestrais de manejo e conservação territorial.

Garantir os territórios, por meio da regularização fundiária, não é apenas uma medida de justiça social, mas uma estratégia para promover a sustentabilidade e reduzir os conflitos socioambientais. Visto que os povos e comunidades tradicionais são historicamente reconhecidos como os maiores agentes de preservação da natureza, a demarcação e titulação de suas terras configura-se como uma ação essencial para o futuro da humanidade, funcionando como um adiamento do “fim do mundo”.

É urgente que o país avance na compreensão e na garantia da justiça socioambiental e territorial. Isso implica o reconhecimento e a proteção efetiva dos territórios de vida dos povos do campo, a contenção do agronegócio e da mineração predatória, e a reversão da herança histórica da Lei de 1850, que usa o poder de compra para validar a violência e a destruição. Somente assim a terra deixará de ser um campo de batalha e voltará a ser fonte de vida para todos.

.

Goiânia, 12 dezembro de 2025.

Giovana Nobre Carvalho

Liliane Pereira de Amorim

Karla Karoline Rodrigues Silva

Isabel Christina Gonçalves Oliveira

Revista de Direito Socioambiental
Dossiê "Territorialidades e Conflitos Socioambientais".
jul./dez. 2025

Como citar este artigo:

PEREIRA, Caio Tácito Rodrigues; MENDES, Lorena Veras. Território, organização e poder: novos paradigmas acerca do processo de territorialização. **Revista de Direito Socioambiental - REDIS**, Morrinhos, Brasil, v. 03, n. 02, jul./dez., 2025, p. 01-18.

Data da submissão: 13/10/2025

Data da aprovação: 10/12/2025

TERRITÓRIO, ORGANIZAÇÃO E PODER: NOVOS PARADIGMAS ACERCA DO PROCESSO DE TERRITORIALIZAÇÃO[1]

TERRITORY, ORGANIZATION AND POWER: NEW PARADIGMS ON THE TERRITORIALIZATION PROCESS

TERRITORIO, ORGANIZACIÓN Y PODER: NUEVOS PARADIGMAS SOBRE EL PROCESO DE TERRITORIALIZACIÓN

CAIO TÁCITO RODRIGUES PEREIRA[2]
LORENA VERAS MENDES[3]

RESUMO

Este artigo analisa as principais correntes teóricas da Antropologia sobre a organização territorial dos povos indígenas, articulando o debate entre territorialidade e territorialização com a efetivação de direitos humanos fundamentais. Partindo do contraste entre as abordagens culturalistas da territorialidade - de caráter mais estático e a-histórico - e as perspectivas processuais da territorialização - que enfatizam dimensões históricas, políticas e relacionais -, o trabalho demonstra como esta transição paradigmática impacta diretamente o reconhecimento de direitos territoriais indígenas. Através de revisão bibliográfica que abrange desde contribuições clássicas de Boas, Mauss e Hall até os debates contemporâneos de Oliveira, Ferreira, Barbosa da Silva e Mura, argumenta-se que a adoção do conceito de territorialização oferece não apenas um quadro analítico mais adequado para compreender as dinâmicas territoriais indígenas,

[1] Este artigo resulta de discussões iniciadas no âmbito do GT 6 – Tempo e Povos Originários, realizado durante as Jornadas de Antropologia John Monteiro 2025. Um desdobramento preliminar deste debate pode ser encontrado nos anais do congresso, cujo título do trabalho foi: Pluralismo jurídico e temporalidades indígenas: repensando a "ocupação tradicional" sob a ótica do conceito de cultura e o processo de territorialização.

[2] Mestrando em Antropologia (PPGA/UFPB). Graduado em Abi – Antropologia pela UFPB. Graduado em Direito pela UNIPLAN. Email:caiotacito2@gmail.com. CV: http://lattes.cnpq.br/5759716618957691. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-7035-397.

[3] Doutoranda em Antropologia (PPGA/UFPB). Mestra em Antropologia pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), onde também se graduou em Licenciatura em Ciências Sociais. Email: veraslorena46@gmail.com. CV: http://lattes.cnpq.br/9574436949697743. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-3320-0363.

mas também fundamenta a implementação de políticas públicas alinhadas com a Convenção 169 da OIT e com os direitos humanos dos povos originários. O artigo estrutura-se em três eixos principais: a crítica ao determinismo culturalista, a emergência do paradigma processual e os desdobramentos para a efetivação de direitos humanos no contexto das lutas por território.
Palavras-chave: Direito dos povos indígenas; Direitos Humanos; Territorialidade; Territorialização.

ABSTRACT

This article analyzes the main theoretical currents in Anthropology concerning the territorial organization of indigenous peoples, articulating the debate between territoriality and territorialization with the realization of fundamental human rights. Starting from the contrast between culturalist approaches to territoriality - of a more static and ahistorical character - and processual perspectives of territorialization - which emphasize historical, political, and relational dimensions - the study demonstrates how this paradigmatic transition directly impacts the recognition of indigenous territorial rights. Through a bibliographic review spanning from classical contributions by Boas, Mauss, and Hall to contemporary debates by Oliveira, Ferreira, Barbosa da Silva, and Mura, it is argued that the adoption of the concept of territorialization not only provides a more suitable analytical framework for understanding indigenous territorial dynamics but also grounds the implementation of public policies aligned with ILO Convention 169 and the human rights of indigenous peoples. The article is structured around three main axes: the critique of culturalist determinism, the emergence of the processual paradigm, and the implications for the realization of human rights in the context of territorial struggles.
Keywords: Human Rights.; Indigenous peoples' rights; Territoriality; Territorialization.

RESUMEN

Este artículo analiza las principales corrientes teóricas de la Antropología sobre la organización territorial de los pueblos indígenas, articulando el debate entre territorialidad y territorialización con la efectivización de los derechos humanos fundamentales. Partiendo del contraste entre los enfoques culturalistas de la territorialidad - de carácter más estático y ahistórico - y las perspectivas procesales de la territorialización - que enfatizan dimensiones históricas, políticas y relacionales -, el trabajo demuestra cómo esta transición paradigmática impacta directamente en el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas. A través de una revisión bibliográfica que abarca desde los aportes clásicos de Boas, Mauss y Hall hasta los debates contemporáneos de Oliveira, Ferreira, Barbosa da Silva y Mura, se argumenta que la adopción del concepto de territorialización no solo ofrece un marco analítico más adecuado para comprender las dinámicas territoriales indígenas, sino que también fundamenta la implementación de políticas públicas alineadas con el Convenio 169 de la OIT y con los derechos humanos de los pueblos originarios. El artículo se estructura en tres ejes principales: la crítica al determinismo culturalista, el surgimiento del paradigma procesual y las implicaciones para la efectivización de los derechos humanos en el contexto de las luchas por el territorio.
Palabras-clave: Derechos de los pueblos; Derechos; Humanos; Territorialidad; Territorialización.

INTRODUÇÃO

A organização territorial das populações indígenas configura-se como tema de notória complexidade no campo antropológico, cuja relevância transcende o âmbito acadêmico para alcançar as esferas jurídica e política de garantia de direitos humanos fundamentais. Balizada por instrumentos internacionais como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) - que reconhece aos povos indígenas o direito aos territórios que tradicionalmente ocupam - esta discussão revela a profunda interconexão entre concepções teóricas sobre espaço e a efetivação de direitos coletivos.

No âmbito da teoria antropológica, duas perspectivas analíticas principais se destacam para abordar esta questão: uma fundamentada no conceito de "territorialidade" e outra no conceito de "territorialização". A primeira, de matriz culturalista e estruturalista, tende a analisar o território como projeção de sistemas culturais e simbólicos, frequentemente minimizando conflitos históricos e formas de dominação colonial. A segunda, que ganhou força nos estudos antropológicos brasileiros, compreende a formação territorial como processo histórico, político e socialmente constituído, marcado por relações de poder, fluxos culturais e adaptações a contextos específicos.

A atual relevância deste debate manifesta-se na evidente dissonância entre as categorias jurídicas estatais - que frequentemente pressupõem territorialidades fixas e delimitáveis - e as realidades empíricas das dinâmicas territoriais indígenas, notadamente fluidas e processuais, especialmente em contextos pós-coloniais como o Nordeste brasileiro e áreas de fronteira agrícola. Esta disjunção gera sérios obstáculos para a plena efetivação dos direitos humanos dessas populações, particularmente no que concerne ao direito ao território como condição para a reprodução física e cultural. O presente artigo tem como objetivo central analisar criticamente estas duas perspectivas, demonstrando como a transição do paradigma da territorialidade para o da territorialização não representa apenas um avanço teórico, mas constitui ferramenta essencial para a adequada compreensão e implementação dos direitos territoriais indígenas enquanto direitos humanos fundamentais. Para desenvolver este debate, o trabalho estrutura-se em três seções principais: inicialmente explora o conceito de *territorialidade* a partir de suas raízes culturalistas em Boas e Hall e da perspectiva morfológica de Mauss; em seguida, adentra o paradigma da territorialização através das contribuições de João Pacheco de Oliveira, Andrey Cordeiro Ferreira, Alexandra Barbosa da Silva e Fabio Mura; por fim, nas considerações finais, tece reflexões sobre os desdobramentos deste debate para as políticas de reconhecimento territorial e efetivação de direitos humanos.

Através deste percurso, argumenta-se que a adoção de uma perspectiva processual e histórica da territorialização não apenas oferece quadro analítico mais adequado para compreender a complexa dinâmica territorial indígena, mas também fornece subsídios teóricos fundamentais para a construção de marcos jurídico-políticos mais sensíveis às realidades desses povos e, portanto, mais efetivos na garantia de seus direitos humanos fundamentais.

1. O CONCEITO DE TERRITORIALIDADE: PERSPECTIVAS CLÁSSICAS E SEUS LIMITES

1.1 A Perspectiva Culturalista e suas Contradições

A abordagem da territorialidade[4] encontra sua principal adesão entre antropólogos de influência culturalista ou estruturalista. Esta perspectiva analisa como um grupo projeta seu sistema cultural e simbólico no espaço ocupado, tendendo a minimizar a relevância de conflitos históricos e formas de dominação colonial. Neste enquadramento, a organização territorial é compreendida como um derivado direto de como as pessoas pensam e se comportam no espaço, privilegiando dimensões cognitivas e simbólicas em detrimento de relações de poder e processos históricos. Segundo Morin (2010), a abordagem da territorialidade emergiu como uma crítica às correntes do determinismo ambiental, então populares na geografia e biologia dos séculos XIX e XX. O determinismo ambiental, definido pelo autor como uma ideologia de dominação, atribuía a capacidade intelectual e organizativa de um grupo a fatores climáticos, legitimando assim hierarquias raciais e projetos coloniais. Foi a partir de Franz Boas, considerado o pai do culturalismo, que essa lógica começou a ser desconstruída. Boas postulava que eram as decisões culturais de indivíduos ou grupos que determinavam sua organização, uma perspectiva que denominou de "possibilismo histórico" (Moran, 2010, p. 55), onde o ambiente oferecia possibilidades, mas não determinava as escolhas culturais. Contudo, Morin (2010) aponta que o próprio Boas incorria em um tipo de determinismo cultural, ao negar a possibilidade de inovação e de adaptação prática de um grupo a novos ambientes, atribuindo a persistência de costumes à "inércia cultural". Esta concepção implicava uma visão estática das

[4] Boas e Marcel Mauss não falam em territorialidade diretamente, mas influenciaram bastante sua formulação. Tentaremos no decorrer deste tópico defender nosso ponto de vista. Vemos antropólogos como Edward Hall (1977) como uma perspectiva um pouco diferente do que elencaremos neste tópico, o seu conceito de territorialidade é definido em formas de comportamento e comunicação que resultam em organizações sociais específicas: '(...) está na natureza dos animais, inclusive do homem, apresentar o comportamento que chamamos de territorialidade. Ao fazer isso, usam os sentidos para distinguir entre um espaço, ou distância, e outro. A distância específica escolhida depende da transação; a relação dos indivíduos em interação, como eles se sentem e o que estão fazendo." (p.115)

culturas, onde mudanças eram vistas como perda ou contaminação, mais que processos criativos de adaptação:

> Boas e seus discípulos enfatizavam que os costumes originados em um habitat poderiam ser perpetuados pela 'inércia cultural' depois que um grupo se transferisse para um novo local onde o costume não mais se adequasse. Como exemplo, cita as dispendiosas e complicadas tendas dos chukechee, uma herança da época em que habitavam permanentemente o litoral (Moran, 2010, p. 56).

Essa parece ser a contradição central do pensamento boasiano: a tensão entre a possibilidade histórica e a "inércia cultural". Para Boas e seus discípulos, como Kroeber – que desenvolveu a teoria do superorgânico (Moran, 2010, p. 57) –, a formação dos grupos era de base fixa, reproduzindo ações baseadas numa cultura mental, que se sobrepunha à relação do homem com o ambiente. A cultura era concebida como uma entidade supra-orgânica com dinâmica própria, independente dos indivíduos que a vivenciavam.

Segundo Edward Hall (1977, p. 115), a equação boasiana ganha um novo elemento: a influência do comportamento público na criação de espaços culturais de diferenciação grupal. Hall define a territorialidade como formas de comportamento e comunicação que resultam em organizações sociais específicas, introduzindo uma dimensão proxêmica à análise:

> (...) está na natureza dos animais, inclusive do homem, apresentar o comportamento que chamamos de territorialidade. Ao fazer isso, usam os sentidos para distinguir entre um espaço, ou distância, e outro. A distância específica escolhida depende da transação; a relação dos indivíduos em interação, como eles se sentem e o que estão fazendo (Hall, 1977, p. 115).

Entretanto, Hall aplica a mesma noção a-histórica de Boas ao classificar identidades e nações como realidades dadas e imutáveis, naturalizando diferenças culturais como se fossem essências eternas:

> (...) Há obrigações implícitas de tratar estranhos de certas maneiras prescritas. Consequentemente, encontramos quatro categorias principais de relações (íntima, pessoal, social e pública) e as atividades e espaços com elas associados. Em outras partes do mundo, as relações tendem a obedecer a outros modelos, tais como o de família/não-família, comum na Espanha e Portugal e suas antigas colónias, ou o sistema de castas e párias, da índia. Os árabes e os judeus também estabelecem radicais distinções entre as pessoas com quem são aparentados, e os demais. Meu trabalho com os árabes leva-me a crer que empregam um sistema para a organização do espaço informal muito diferente do que observei nos Estados Unidos (Hall, 1977, p. 117).

Postula-se, portanto, que entre os culturalistas de tradição boasiana, a territorialidade delimita a relação entre sujeito e habitat de forma a-histórica, condicionando-a através da 'cultura' como elemento central. Observa-se também que a abordagem é de caráter endoculturalista, o que

dificulta uma análise da organização territorial que considere a influência de outros grupos étnicos numa mesma região, processos de mestiçagem ou relações interétnicas. A cultura é tratada como um sistema fechado, autocontido e auto reprodutivo, ignorando justamente os fluxos, empréstimos e transformações que caracterizam as dinâmicas culturais.

1.2 Morfologia Social e Sazonalidade

Contemporâneo de Boas, mas com uma perspectiva distinta, Marcel Mauss (2003) propõe um novo conceito analítico para estudar a interação de grupos humanos no território: a "morfologia social". Em seu *Ensaio sobre as variações sazonais dos esquimós*, Mauss (2003, p. 425) avança em relação ao culturalismo ao buscar compreender as bases materiais da vida social, definindo morfologia social como:

> (...) a ciência que estuda, não apenas para descrevê-lo, mas também para explicá-lo, o substrato material das sociedades, isto é, a forma que elas ostentam ao se estabelecerem no solo, o volume e a densidade da população, a maneira como esta se distribui, bem como o conjunto das coisas que servem de base para a vida coletiva.

No estudo dos esquimós, que compartilhavam um mesmo nicho ecológico com atapascanos e algonquinos, Mauss constatou que suas formas de ocupação e produção no território eram variáveis e sazonalmente determinadas. A organização territorial dos esquimós era dada por duas noções fundamentais: a de tribo e estabelecimento, que operavam em diferentes escalas e temporalidades.

> (...)Possuem unidade linguística a par das fronteiras com diversos dialetos que os distingue (...) outro critério de distinção da tribo é o nome coletivo usado por todos os seus membros, cuja nomenclatura é, porém, indeterminada. As guerras entre tribos são outro modo de afirmação existencial e de sentimento de si – mas são poucos eventos como esses conhecidos (p. 248-250) (...) A tribo não constitui unidade territorial, sólida, estável. A unidade territorial é antes o estabelecimento (grupo de famílias aglomeradas e unidas por laços especiais, que ocupam um habitat pelo qual se distribuem desigualmente conforme a quadra do ano) (Mauss, 2010, p. 251).

O estabelecimento possuía um nome constante, fronteiras fixas, um espaço definido para caça e pesca, além de unidade linguística, vínculos religiosos e tamanhos variáveis. Era a unidade territorial concreta, enquanto a tribo representava uma unidade de identificação mais ampla, porém menos estável territorialmente. A principal tese de Mauss é que, durante o inverno, ocorria uma concentração de famílias esquimós, onde as distinções entre tribo e estabelecimento deixavam de operar. Esta estratégia de agregação sazonal, uma adaptação às variações ambientais, demonstrava que a lógica de ocupação não era fixa, mas respondia pragmaticamente às condições ecológicas.

Dessa forma, os esquimós concebiam sua organização territorial através de duas estruturas sociais distintas (verão e inverno), mostrando uma notável plasticidade organizacional. Apesar dessa importante contribuição sobre a variabilidade e adaptação, a análise de Mauss também apresenta limitações ao não incorporar suficientemente as dimensões históricas e políticas nas transformações territoriais, tratando as variações como respostas principalmente ecológicas mais que resultados de relações de poder e processos históricos de longa duração

1.3 Limitações do Paradigma da Territorialidade

As abordagens baseadas no conceito de territorialidade, tanto em sua versão culturalista quanto morfológica, compartilham importantes limitações para a compreensão das dinâmicas territoriais indígenas contemporâneas. Em primeiro lugar, tendem a tratar as culturas como sistemas fechados e autocontidos, negligenciando processos históricos de contato, mestiçagem e transformação. Em segundo lugar, operam com uma noção essencialista de identidade étnica, presumindo que grupos culturais são unidades discretas e bem delimitadas. Por fim, subestimam o papel do Estado, das relações de poder e dos processos econômicos mais amplos na configuração das territorialidades.

Estas limitações tornam-se particularmente problemáticas quando aplicadas a contextos pós-coloniais como o brasileiro, onde os povos indígenas vivenciaram séculos de contato, violência, deslocamentos forçados e incorporação subalterna em economias regionais. É justamente para superar estas limitações que emerge, na antropologia brasileira, o paradigma da territorialização.

2. O PARADIGMA DA TERRITORIALIZAÇÃO: PROCESSOS HISTÓRICOS E RELAÇÕES DE PODER

2.1 A Virada Processual e a Crítica ao Conceito de Territorialidade

João Pacheco de Oliveira (1998) representa um ponto de inflexão nos estudos sobre organização territorial indígena no Brasil. Seu trabalho sobre os indígenas do Nordeste brasileiro introduz a categoria de “situação colonial” como chave analítica para compreender as dinâmicas territoriais, rompendo com perspectivas essencialistas que até então predominavam na antropologia e no indigenismo oficial. Seu trabalho representou uma mudança de paradigma nos estudos antropológicos no Brasil, que tendiam a essencializar os grupos étnicos e suas formas de ocupação no tempo e espaço. As correntes hegemônicas descreviam os indígenas do Nordeste como “mestiços”

ou “aculturados”, mas, através da noção de “situação histórica” (Oliveira, 1998, p. 52), o antropólogo demonstra que a carga ideológica operada pelos órgãos estatais, ao categorizá-los como "misturados", negava-lhes o acesso à terra e ao reconhecimento étnico. Oliveira revela como a categoria “índio misturado” operava como um dispositivo de invisibilização e negação de direitos, fundamentado em critérios racializantes que exigiam “pureza cultural” para o reconhecimento da identidade indígena.

Enquanto na Amazônia as populações indígenas mantinham uma ocupação contínua e um modo de produção coeso, o Nordeste foi caracterizado por fluxos ocupacionais, conflitos territoriais coloniais e deslocamentos populacionais, configurando um tipo de organização territorial diferenciada:

> (...)Dadas as características e a cronologia da expansão das fronteiras na Amazônia, os povos indígenas detêm parte significativa de seus territórios e nichos ecológicos, enquanto no Nordeste tais áreas foram incorporadas por fluxos colonizadores anteriores, não diferindo muito as suas posses atuais do padrão camponês e estando entremeadas à população regional (Oliveira, 1998, p. 53).

Essas implicações históricas geraram ações e interesses diversificados sobre os grupos originários, demandando estratégias indigenistas distintas conforme o contexto regional: Se, na Amazônia, a mais grave ameaça é a invasão dos territórios indígenas e a degradação de seus recursos ambientais, no caso do Nordeste, o desafio à ação indigenista é restabelecer os territórios indígenas, promovendo a retirada dos não índios das áreas indígenas, desnaturalizando a “mistura” como única via de sobrevivência e cidadania (Oliveira, 1998, p. 53). Crítico das correntes de etnogênese que postulavam a identidade indígena nordestina como um resgate de “tradições” perdidas, Oliveira argumenta que essa organização é uma consequência histórica das formas de ação colonial na região, o que levou à criação de novas identidades socioculturais. Com base nisso, define o processo de territorialização como um quadro analítico multidimensional:

> (...) um processo de reorganização social que implica: 1) a criação de uma nova unidade sociocultural mediante o estabelecimento de uma identidade étnica diferenciadora; 2) a constituição de mecanismos políticos especializados; 3) a redefinição do controle social sobre os recursos ambientais; 4) a reelaboração da cultura e da relação com o passado (Oliveira, 1998, p. 55).

Para o autor, a territorialização é fundamentalmente um ato político, resgatando concepções de comunidade política[5] (Weber, 2002) e grupo étnico[6] (Barth, 2000), mas ampliando-as para incluir a dimensão territorial como constitutiva do processo identitário. Sua análise engloba a organização social dos grupos, os poderes mediadores do Estado e as mudanças nas formas de exploração territorial como vetores de distinção e individualização, como ele afirma: "aí volto reencontrar Barth, mas sem restringir-me à dimensão identitária, vendo a distinção e a individualização como vetores de organização social" (Oliveira, 1998, p. 56).

2.2 Modo de Produção e as Assimetrias do Poder

Seguindo a concepção de João Pacheco de Oliveira e incorporando as contribuições de Eric Wolf (2009), Andrey Cordeiro Ferreira (2013) analisa como o modo de produção opera no processo de territorialização, enfatizando as relações assimétricas de poder entre Estado e povos indígenas. Na obra "Europa e os povos sem história" (Wolf, 2009), Wolf investiga como o modo de produção capitalista se implantou em diferentes contextos coloniais, mostrando como a demanda europeia por commodities integrou grupos indígenas em uma economia global, influenciando profundamente sua organização social e territorial. Ferreira (2013) interpreta essa relação como um embate constante entre poderes locais e políticas estatais, cujo resultado define configurações territoriais específicas: "Trata-se, para usar os termos de Eric Wolf (2009) de pensar as diferentes formas de poder, um poder organizacional que vem de 'baixo' e um poder estrutural que vem de 'cima', e como estes entram em conflito e produzem efeitos de organização territorial" (Ferreira, 2013, p. 199).

Através do estudo de caso da construção do gasoduto Brasil-Bolívia em território Terena, o autor analisa a organização social desse povo frente a um grande projeto de desenvolvimento imposto pelo Estado. O governo implementou o Plano de Desenvolvimento dos Povos Indígenas (PDPI), uma proposta de reciprocidade em troca da passagem do gasoduto, que previa benefícios como cooperativas e projetos comunitários. Contudo, Ferreira destaca os processos de fusão e fissão dos

[5] Entendemos por comunidad política aquella cuya acción consiste en que los partícipes se reservan la dominación ordenada de un "ámbito" (no necesariamente constante en absoluto y delimitado con fijeza, pero sí delimitable de algún modo) y de la acción de los hombres situados en él de un modo permanente o sólo provisional, teniendo preparada para el caso la fuerza física, normalmente armada. La existencia de una comunidad "política" en este sentido no es algo dado de una vez y para siempre. En cuanto comunidad *especial* está ausente en todas aquellas ocasiones en que la defensa contra el enemigo puede ser emprendida en caso necesario por la simple comunidad doméstica, por la asociación de vecinos (...) Sin embargo, sólo existe una comunidad "política" especifica cuando la comunidad *no* es meramente "económica" y, por tanto, cuando posee ordenamientos que regulan cosas distintas de la posesión económica de bienes y de la prestación de servicios (Weber, 2002, p. 661).

[6] O grupo étnico é definido como tipo organizacional. 'Ao se enfocar aquilo que é socialmente efetivo, os grupos étnicos passam ser vistos como uma forma de organização social' (Barth, 2000, p. 31).

grupos domésticos Terena, que não se adequaram aos projetos "comunitários-coletivos" idealizados pelo Estado, demonstrando a resistência de lógicas organizacionais indígenas frente a modelos externos. Um exemplo emblemático foi o destino de uma câmara fria adquirida através do PDPI:

> (...)'cooperativa' que deveria cristalizar o processo organizativo na economia não se desenvolveu. Ele foi interrompido por dificuldades diversas. A câmara fria foi adquirida e colocada, simbolicamente, no centro da aldeia. Entretanto, alguns anos depois logo depois foi vendida. Enquanto objeto ela é representativa, pois permitia a 'centralização' da produção de peixe para comercialização. Mas ela foi substituída por outro instrumento de armazenamento, o freezer horizontal de menor capacidade, mas localizado dentro das casas de unidades macrofamiliares. O armazenamento do produto da pesca deixou de ser assim no espaço 'comunitário coletivo' para se realizar no espaço do grupo doméstico e famílias extensas(...)O exemplo da câmara fria de Lalima mostra como existe uma tendência do grupo doméstico a buscar sua autonomia e a se estruturar de forma independente no controle de recursos estratégicos para a família extensa ou grupo vicinal, tanto na produção como na circulação de itens da agricultura, bem como na caça e pesca. No caso, a câmara fria que existia na aldeia Lalima e que era destinada a armazenar os peixes coletivamente foi revendida, já que caiu em desuso à medida que as famílias foram adquirindo os freezers. (Ferreira, 2013, p. 187-188).

Este seria só um dos exemplos apontados pelo antropólogo de adaptação do grupo a uma lógica externa (do Estado) em sua organização. No decorrer de toda sua postulação, os chefes de família extensa, lideranças das macros aldeia e chefes de aldeia operam pela lógica de reciprocidade perante seu grupo, ou seja, a ocupação de certos cargos tem como obrigação suprir a necessidade de seu grupo que varia de acordo com a escala de poder que ele ocupa. Na nossa leitura, o etnólogo reforça que mesmo numa lógica assimétrica de poder, a lógica de reciprocidade não justapõe ou supera lógicas de organização social tanto do passado como do presente, mas a reproduz através de um paradigma de interpretação que são derivadas de “suas” categorias de organização social. Acreditamos que apesar da ênfase dada pelo autor de assimetria na relação de poder, o cotejamento de lógicas assimétricas resulta em uma interpretação separada entre “lógica”/ação de Estado e “lógica”/ação de grupo étnico, de tal forma que os elementos de organização social do grupo parece como um “filtro interpretativo estático”. No próximo tópico veremos uma abordagem que tenta dinamizar as interpretações e ações dos grupos.

2.3 Fluxos Culturais e Ecologia Doméstica

Alexandra Barbosa da Silva e Fabio Mura (2011) representam um avanço significativo no paradigma da territorialização ao argumentarem que o conceito de organização social é insuficiente para compreender a complexidade dos processos territoriais. Sua abordagem incorpora dimensões simbólicas, cosmológicas e os fluxos culturais como elementos constitutivos da dinâmica territorial, superando dicotomias entre materialismo e culturalismo. Os autores se preocupam em demonstrar

como as ocupações de dois grupos indígenas em contextos radicalmente diferentes – os Guarani-Kaiowá no Mato Grosso do Sul e os Tabajara na Paraíba – possuem convergências e confluências derivadas da forma como os grupos domésticos estocam e operam com seus saberes e práticas. Para isso, utilizam o conceito de Barth (2005) de que a cultura flui livremente entre os indivíduos, mas a organização social impõe barreiras e canaliza certos saberes, podendo gerar contestação de paradigmas estabelecidos: "De fato, os atos promovidos pelas pessoas e os eventos que deles decorrem são continuadamente interpretados, chegando-se, através destes processos, não só à transmissão de conhecimentos e de esquemas culturais, mas também à sua contestação" (Barth, 2005, p. 104).

Entre os Guarani-Kaiowá, que sofreram menos intrusão estatal até o século XIX, uma cosmologia xamânica forte reforçou fronteiras étnicas exclusivas e um quadro moral que define atividades "próprias" do "jeito de ser guarani". A criação de gado, por exemplo, é vista como atividade dos brancos, e sua expansão esbarra na lógica de reciprocidade que obriga a distribuição, tornando-a pouco rentável do ponto de vista econômico capitalista, mas coerente com a economia moral Kaiowá:

> (...) Como observa o conceituado xamã Atanásio Teixeira, os índios podem criar algumas cabeças de gado, para obter carne e leite, mas fracassam quando tentam ampliar desmedidamente o número desses animais, uma vez que não seria da sua natureza serem grandes criadores de gado (...)a lógica de reciprocidade que obriga os indivíduos a compartilharem com seus parentes e aliados as vantagens procedentes de suas experiências materiais. Nestes termos, criar muito gado implicaria ter que abater muitas cabeças para distribuir a carne entre seus parentes, tornando o empreendimento pouco rentável em termos econômicos, razão pela qual os indígenas, após tentarem, acabam por desistir da empresa (Mura; Barbosa da Silva, 2011, p. 107-108).

Assim, a tradição de conhecimento Kaiowá é cotejada sobre duas dimensões principais: as atividades da vida doméstica e a identidade étnica, produzindo uma territorialização marcada por fronteiras étnicas relativamente rígidas. Já entre os Tabajara, um processo histórico de maior repressão colonial, agregação em vilas, casamentos interétnicos e intenso fluxo de colonos e escravos gerou um fluxo cultural diversificado e uma configuração territorial distinta. O resultado foi a formação de uma comunidade política local que inclui, para além dos indígenas, "quilombolas", "assentados" e "posseiros", todos compartilhando uma mesma tradição de conhecimento (Mura; Barbosa da Silva, 2011, p. 105). Esta tradição inclui, por exemplo, um quadro moral que relaciona o sucesso em atividades como pesca e coleta ao estado de "corpo fechado" (abstinência sexual e pureza ritual), mostrando como categorias simbólicas organizam as relações com o território:

> (...)Um homem for coletar mel e estiver de corpo aberto, isto é, se manteve relações sexuais há pouco tempo ou, pior, se esteve com prostitutas, ou ainda se cometeu adultério, as abelhas

> podem ferroar e mesmo matá-lo. Ao contrário, se o corpo estiver "fechado", o indivíduo, com a consciência limpa, nada sofrerá. A mesma lógica é válida nas pescarias, na agricultura e nas atividades venatórias, durante as quais, para se ter sucesso, devem ser respeitados determinados tempos, para permitir que, uma vez aberto o corpo, ele possa se fechar (Mura; Barbosa da Silva, 2011, p. 108)

A importância deste trabalho desses dois antropólogos reside em demonstrar que: 1) uma comunidade política e tradições de conhecimento podem se constituir sem fronteiras étnicas rígidas ou formação de grupos étnicos discretos; 2) os estudos de dinâmica territorial devem relacionar o processo histórico de ocupação com a adaptação dos grupos ao seu contexto sócio-histórico-territorial (Mura; Barbosa da Silva, 2011, p. 105). Também é notável que a forma de tratar a "situação histórica" [7] como corrente teórica não é somente dada pela organização social dos grupos que ocupam o território ou pela forma de interpretação de poder da administração pública, mas pela forma que os fluxos culturais opera/organiza a vida doméstica dos grupos. A resposta dos eventos é emaranhada em diversos fatores (socio-histórica-territorial) e gera um contínuo onde é difícil retratá-las como uma reorganização social ou uma interpretação equivalente aos valores da organização social presente de forma linear e atemporal, tal enfoque ficará mais claro no próximo tópico

2.4 A Ecologia Doméstica Kaiowá: Profundidade Histórica e Transformações Contemporâneas

Em trabalho posterior, "Território e Ecologia Doméstica entre os Kaiowá do Mato Grosso do Sul" (Mura; Barbosa da Silva, 2022), os autores aprofundam essa análise, mostrando como os grupos domésticos Kaiowá articulam políticas estatais que modificaram suas atividades econômicas de produtivas aquisitarias. Eles analisam categorias nativas fundamentais para compreender a territorialização Kaiowá: *jeheka* (ideia de procurar algo, considerando as condições do tempo), *tekoha* e *tendápe*.

Mura e Barbosa da Silva (2022) argumentam que o significado de *tekoha* – hoje compreendido como "lugar onde realizamos nosso modo de ser e de viver" – foi significativamente alterado pela imposição colonial de aldeamentos e fronteiras fixas. Através de pesquisa em fontes históricas, demonstram que originalmente a expressão aparecia sempre associada a *yvy* (terra) – "*yvy ore rekoha*" - sugerindo que não seria um substantivo ou conceito em si, mas uma ação que ocorreria na terra:

[7] a "situação histórica" significa conjunto específico de relações sociais, políticas e econômicas que moldam a trajetória de um grupo em um contexto regional particular. (Ver Oliveira, 1998)

> Tais fontes constituem-se de cartas elaboradas por indígenas nas missões jesuíticas logo após o Tratado de Madrid (que repartia os espaços das colônias portuguesas e espanholas), colocando em risco a ocupação das terras por parte dos Guarani da época. (...) Ocorre, porém, que nestas cartas a expressão ore rekoha não aparece isoladamente, mas é sempre relacionada ao termo yvy (terra); a expressão é "yvy ore rekoha". Portanto, tekoha (em sua forma oscilativa rekoha), não seria um susbstantivo, um conceito em si, como é entendido hoje, indicando um ordenamento político- territorial; ele expressaria uma ação que ocorreria na terra (yvy), esta última, sim, sendo o sujeito principal (Mura; Barbosa da Silva, 2022, p. 97)

Com a imposição de formas ocidentais de territorialidade pelo Estado colonial e nacional, o significado foi se transformando até a concepção atual: “teko” = 'modo, jeito', e “há”, sufixo que indica, neste caso, lugar, tem-se: “lugar onde realizamos nosso modo de ser e de viver” (Barbosa da silva e Mura, 2022, p. 97), agregando assim diversas *famílias exten*sas sob uma mesma unidade político-territorial. Já os *tendápe* referem-se aos lugares específicos onde se localizam as famílias extensas no espaço ocupado. Como conclusão, os antropólogos relatam que a ação de ocupação dos indígenas sobre o tekoha distancia-se de uma lógica demarcatória rígida e fixa:

> tendape, quando autônomo pode ser considerado um tekoha, uma vez que, como dito, este é um lugar onde os indígenas realizam seu modo de ser e de viver. Contudo é mais comum que os tekoha sejam configurados pela relação entre vários te'yi, formando então, um território que seria a soma de uma pluralidade de tendape. Neste sentido, o território de um tekoha seria constituído pelos espaços exclusivos dos te'yi, conjugados com lugares inclusivos (geralmente matas e campos), de uso comum. Em sendo formado pela relação entre vários tendape, o tehoha constitui-se numa comunidade política local, cuja configuração, como vimos, pode variar conforme alianças e inimizades entre as famílias extensas envolvidas. Portanto, vê-se que, contrariamente a uma pretensa rigidez, ao longo do tempo também o espaço de abrangência de um tekoha poderá variar. As terras reivindicadas como de antiga ocupação terão como tamanho a abrangência a partir das lembranças de sua ocupação (...) (Mura; Barbosa da Silva, 2022, p. 103).

Os autores concluem também que a morfologia social maussiana é insuficiente para descrever a dinâmica territorial, e que o “contexto sócio-ecologico-cultural” deve ser analisado, assim considerando como a instituição social do grupo doméstico [8] influência nas dinâmicas territoriais das comunidades políticas que agem de acordo com contexto sócio-territorial, incorporando elementos de diferentes formas de organização, seja de forma coercitiva ou voluntária.

2.5 O Encontro das Categorias Antropológicas com Direitos Humanos

[8] O grupo doméstico pode ser entendido como um grupo social cujas atividades estão centradas no conjunto habitacional, que realiza um conjunto de tarefas e que a unidade primária dentro da qual os recursos são reunidos e alocados. Tais conjuntos habitacionais não precisam ser geograficamente próximos, entretanto o compartilhamento da gestão de recursos e funções entre os membros são o que determinam sua constituição e morfologia (Ver Wilk *et al.,* 1984).

A noção de territorialização, conforme elaborada por autores como João Pacheco de Oliveira (1998), refere-se ao processo pelo qual o Estado-nação impõe sua ordem espacial, delimitando, categorizando e administrando porções do território sob sua jurisdição. No contexto indígena brasileiro, este processo historicamente se deu através da criação de reservas, aldeamentos e, posteriormente, Terras Indígenas (TIs), espaços com limites fixos definidos por critérios burocrático-administrativos.

Como aponta o memorial da Associação Brasileira de Antropologia (Mura, Moreira, Barbosa da Silva, 2020) - Memorial *Amicus Curiae* (Recurso Especial 1017365, 2020) - essa ação estatal frequentemente produziu enclaves de espaços recortados no interior de efetivos territórios de uso e ocupação tradicional, desconsiderando a escala e a dinâmica próprias da organização social indígena. A territorialização estatal opera a partir de uma lógica impessoal, baseada em relações despersonalizadas e na propriedade como bem alienável, herdada do direito agrário romano e consolidada no Brasil com a Lei de Terras de 1850.

Em contraponto a essa lógica, a antropologia aporta a compreensão de território como uma categoria relacional e dinâmica. Não se reduz a um espaço físico delimitado, mas é constituído pelas relações sociais, de parentesco, cosmológicas e econômicas que uma coletividade estabelece com o seu ambiente. Como destaca o memorial da ABA (2020), o território indígena é corolário das relações que se desenvolvem em seu interior, sendo sua ocupação marcada pela sazonalidade, pela mobilidade e por usos múltiplos e sobrepostos (habitação, atividades produtivas, preservação ambiental, reprodução cultural). A "posse" indígena, nessa perspectiva, é fluida e expressa o exercício de um modo de vida, não se confundindo com a posse-proprietária do direito civil. A tradicionalidade, portanto, não se refere a um tempo imemorial ou estático, mas a um sedimentado de conhecimentos e de experiências que confere continuidade a esse modo específico de ocupar e dar sentido ao espaço. É neste ponto que a Convenção 169 da OIT (1989**)** assume papel central, ao fornecer um marco jurídico internacional que legitima e protege essa concepção antropológica de território. Ratificada pelo Brasil e com status constitucional, a Convenção avança ao reconhecer, em seu Artigo 13º que:

> 1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.
> 2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma
> (...)
> Artigo 15
> 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.

> 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.
> Artigo 16
> 1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser transladados das terras que ocupam.
> 2. Quando, excepcionalmente, o translado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o translado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados.
> 3. Sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu translado e reassentamento.
> 4. Quando o retomo não for possível, conforme for determinado por acordo ou, na ausência de tais acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais aqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados prefiram receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas.
> 5. Deverão ser indenizadas plenamente as pessoas transladadas e reassentadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como conseqüência do seu deslocamento.

Assim, compreendendo o conceito de “terras” como a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma. Esta definição ampla e funcional rompe com a visão estática e fundiária da terra, alinhando-se à noção de território como espaço de vida e reprodução cultural. A Convenção ancora-se no princípio da autodefinição e no respeito aos “modos de criar, fazer e viver” dos povos, protegendo justamente a dinâmica territorial que a ação estatal de territorialização frequentemente ignora ou restringe.

Portanto, a efetivação dos direitos territoriais indígenas demanda um diálogo crítico entre o Direito e a Antropologia. Sendo necessário transcender a mera lógica da territorialização estatal, que enquadra e limita, para abraçar a concepção de território como espaço vivido e dinamicamente construído. A Convenção 169 da OIT oferece a ponte jurídica fundamental para essa transposição, ao impor ao Estado o dever de reconhecer e proteger a integralidade do habitat indígena, conforme definido por seus usos, costumes e tradições. Nesse sentido, garantir a terra tradicionalmente ocupada é mais do que demarcar um polígono no mapa; é assegurar as condições para a reprodução física e cultural de um povo, o que implica respeitar a complexa, fluida e essencialmente dinâmica relação que ele mantém com seu espaço vital.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Almeida (2012) traz uma reflexão pertinente sobre o pluralismo constitucional e sua aplicação na demarcação de territórios tradicionais, destacando que o artigo 231 da Constituição Federal (Brasil, 1988) valoriza a "ocupação permanente" para caracterizar o caráter "tradicional", separando-a da noção de "imemorialidade". As reflexões de Mura e Barbosa da Silva (2011; 2022), no entanto, demonstram que a ocupação pode seguir lógicas que coadunam com o crescimento de famílias extensas e a mobilidade sazonal, e não com uma noção de território fixo e permanentemente ocupado no sentido estrito que o direito costuma operar. Os paradigmas legais tendem a naturalizar territórios fixos delimitados por uma memória de ocupação ancestral, deixando de conceber dinâmicas territoriais de ordem "processual", onde paradigmas cosmológicos influenciam profundamente os tipos de ocupação. Esta disjunção entre as categorias jurídicas e as dinâmicas territoriais efetivas dos povos indígenas gera sérios obstáculos para o reconhecimento de seus direitos, especialmente em contextos como o Nordeste brasileiro ou áreas de antiga colonização.

Um segundo aspecto a observar é que, enquanto Wolf (2009) afirma ter havido a dissolução de grupos étnicos no comércio de peles canadense, Mura e Barbosa da Silva (2011) apresentam o caso Tabajara, onde a identidade étnica foi suplantada pela violência colonial, mas isso não impediu a criação de uma comunidade política local com fortes especificidades culturais. Diferentemente de Ferreira (2013) e Wolf (2009), cujas análises tendem a privilegiar a relação entre grupo étnico e modo de produção, a abordagem de Barbosa da Silva e Mura (2011; 2022) abre espaço para análise do fluxo de conhecimento/cultural como elemento fundamental de dinâmica e comunicação das instituições sociais, assim estabelecendo novas configurações sociopolíticas que transcendem as categorias étnicas convencionais. Isto sugere que os processos de territorialização podem ocorrer mesmo em contextos de aparente "dissolução" étnica, através da manutenção de tradições de conhecimento, quadros morais específicos e formas de organização doméstica que recriam comunidade política em bases não necessariamente étnicas.

Por fim, uma das hipóteses que trazemos através da leitura desta retrospectiva teórica, é que as regiões do Brasil possuem uma variável na aplicação de lei administrativa, seja em consequência de projetos de interesse econômico/fundiários ou na sua densidade demográfica, isto impacta significativamente a maneira que as comunidades políticas se estruturam no território. Resta, enfim, descobrimos se as reflexões acerca da dinâmica territorial das minorias étnicas conseguirão impactar o espírito generalista das constituições e leis dos Estados-nação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner B. de. Terras tradicionalmente ocupadas. *In*: LIMA, Antonio Carlos Sousa (org.). **Antropologia e Direito**. Rio de Janeiro: Contracapa/LACE/ABA, 2012. p. 375-390.

BARTH, Fredrik. **O guru, o iniciador e outras variações antropológicas.** Rio de Janeiro: Contra capa Livraria, 2000

BARTH, Fredrik. Etnicidade e o conceito de cultura. **Antropolítica**, Niterói, n. 19, p. 15-30, 2. sem. 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jul. 2025.

FERREIRA, Andrey C. Economia e organização do território: reciprocidade, distribuição e troca nas fronteiras do capitalismo flexível. *In*: ACSELRAD, Henri (org.). **Cartografia social, terra e território**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2013. p. 179-200.

HALL, Edward T. **A dimensão oculta**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

MAUSS, Marcel. Ensaio sobre as variações sazonais das sociedades esquimós. *In*: MAUSS, Marcel. **Sociologia e antropologia**. São Paulo: Cosac Naify, 2003. p. 423-516.

MORAN, Emilio F. **Adaptabilidade humana: uma introdução à antropologia ecológica**. São Paulo: EDUSP, 2010.

MURA, Fabio; SILVA, Alexandra Barbosa da. Organização doméstica, tradição de conhecimento e jogos identitários: algumas reflexões sobre os povos ditos tradicionais. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, *[S. l.]*, v. 31, n. 1, p. 96–116, 2011. DOI: 10.37370/raizes. 2011.v31.320. Disponível em: https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/320. Acesso em: 15 out. 2025

MURA, Fabio; BARBOSA DA SILVA, Alexandra. Território e ecologia doméstica entre os Kaiowá do Mato Grosso do Sul. *In*: OLIVEIRA, João Pacheco de (org.). **A reconquista do território: etnografias do protagonismo indígena contemporâneo**. Rio de Janeiro: E-papers, 2022. p. 87-110

MURA, Fabio; MOREIRA, Eliane; SILVA, BARBOSA DA SILVA, Alexandra. **Memorial ABA**. Associação Brasileira de Antropologia, 2020. Disponível em: https://www.aba.abant.org.br/files/publicacoes/memorial_aba_65_anos.pdf. Acesso em: 13 nov. 2025.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Uma etnologia dos "índios misturados"? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 47-77, abr. 1998.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais em países independentes**. Genebra: OIT, 1989. Promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad**. España: Fondo de Cultura Económica, 2002.

WILK, Richard R.; ARNAULD, Eric J. (ed.). **Households: comparative and historical studies of the domestic group**. Berkeley: University of California Press, 1984.

WOLF, Eric R. Modos de produção. *In*: WOLF, Eric R. **A Europa e os povos sem história**. São Paulo: EDUSP, 2009. p. 73-100.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:
Liliane Pereira Amorim;
Karla Karoline Rodrigues Silva;
Isabel Christina Gonçalves Oliveira;
Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

Revista de Direito Socioambiental
Dossiê "Territorialidades e Conflitos Socioambientais".
jul./dez. 2025

Como citar este artigo:
COELHO, Tádzio Peters Coelho; SANTOS, Alice Grazielle Baru. O marco legal do lítico e dos minerais estratégicos no Brasil: entre as imposições do mercado energético e o controle popular. **Revista de Direito Socioambiental - REDIS**, Morrinhos, Brasil, v. 03, n. 02, jul./dez., 2025, p. 19-42.

Data da submissão: 15/10/2025

Data da aprovação: 06/12/2025

O MARCO LEGAL DO LÍTIO E DOS MINERAIS ESTRATÉGICOS NO BRASIL: ENTRE AS IMPOSIÇÕES DO MERCADO ENERGÉTICO E O CONTROLE POPULAR

THE LEGAL FRAMEWORK FOR LITHIUM AND STRATEGIC MINERALS IN BRAZIL: BETWEEN THE IMPOSITIONS OF THE ENERGY MARKET AND POPULAR CONTROL

EL MARCO LEGAL DEL LITIO Y DE LOS MINERALES ESTRATEGICOS EN BRASIL: ENTRE LAS IMPOSICIONES DEL MERCADO ENERGÉTICO Y EL CONTROL POPULAR

TÁDZIO PETERS COELHO[1]
ALICE GRAZIELLE BARU SANTOS[2]

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é analisar as iniciativas institucionais de representantes políticos brasileiros – incluindo Presidentes da República, deputados federais, estaduais e senadores – no que se refere à mineração de lítio no Brasil. Busca-se compreender como essas autoridades têm influenciado a extração e a gestão desse recurso mineral. A pesquisa investiga também as possíveis lacunas e os desafios na implementação das políticas públicas federais propostas, procurando entender os obstáculos que podem comprometer a eficácia das medidas adotadas, bem como a garantia da preservação dos bens naturais, da distribuição dos recursos gerados e da democratização do processo decisório. Para tanto, a presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa mista, combinando elementos de pesquisa documental e descritiva. O levantamento de dados é realizado em bases oficiais, como o Diário Oficial da União e o site da Câmara dos Deputados e Senado. A análise dos dados se dá por meio de técnicas de análise documental, com o intuito de identificar padrões e tendências nas políticas, guiada por critérios de ênfase temática relacionados aos minerais estratégicos, com foco no lítio. Concluímos que a maioria das iniciativas funciona como incentivo e facilitadora da extração de lítio, sem um controle social

[1] Professor do Departamento de Ciências Sociais (DCS) e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Doutor em Ciências Sociais pela UERJ. E-mail de contato: tadzio@ufv.br. CV: http://lattes.cnpq.br/8659337287104555. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8770-8893.
[2] Graduanda em Ciências Sociais - Universidade Federal de Viçosa. E-mail: alice.grazielle@ufv.br. CV: http://lattes.cnpq.br/8718287305862658.

efetivo e mecanismos robustos de proteção ambiental e social. Em geral, as medidas adotadas priorizam a atuação do mercado na extração de lítio, centralizando o poder de decisão nas empresas mineradoras.
Palavras-chave: Lítio. Mineração. Marco Legal. Transição Energética.

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the institutional initiatives of Brazilian political representatives - including presidents, federal deputies, and senators - regarding lithium mining in Brazil. We seek to understand how these authorities have influenced the extraction and management of this mineral resource. The research also investigates the possible gaps and challenges in the implementation of proposed federal public policies, seeking to understand the obstacles that can compromise the effectiveness of the measures adopted, as well as the guarantee of the preservation of natural assets, the distribution of generated resources and the democratization of decision-making. For this, the present research adopts a mixed qualitative approach, combining elements of documentary and descriptive research. The data collection is carried out on official bases, such as the Official Gazette of the Union and the website of the Chamber of Deputies. The analysis of data is done through documentary analysis techniques, to identify patterns and trends in policies, guided by criteria of thematic emphasis related to strategic minerals, focusing on lithium. We conclude that most initiatives act as an incentive and facilitator of lithium extraction, without effective social control and robust mechanisms for environmental and social protection. In general, the measures adopted prioritize market action in lithium extraction, centralizing decision-making power in mining companies.
Keywords: Lithium. Mining. Legal Framework. Energy Transition.

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es analizar las iniciativas institucionales de los representantes políticos brasileños —incluidos presidentes, diputados federales y senadores— en relación con la minería de litio en Brasil. Se busca comprender cómo estas autoridades han influido en la extracción y gestión de este recurso mineral. La investigación también examina las posibles brechas y desafíos en la implementación de las políticas públicas federales propuestas, con el propósito de comprender los obstáculos que pueden comprometer la eficacia de las medidas adoptadas, así como la garantía de la preservación de los activos naturales, la distribución de los recursos generados y la democratización de la toma de decisiones. Para ello, la presente investigación adopta un enfoque cualitativo mixto, que combina elementos de investigación documental y descriptiva. La recolección de datos se realiza a partir de bases oficiales, como el Diario Oficial de la Unión y el sitio web de la Cámara de Diputados. El análisis de los datos se lleva a cabo mediante técnicas de análisis documental, con el fin de identificar patrones y tendencias en las políticas, guiado por criterios de énfasis temático relacionados con minerales estratégicos, con especial atención al litio. Se concluye que la mayoría de las iniciativas actúan como incentivo y facilitación de la extracción de litio, sin un control social efectivo ni mecanismos robustos de protección ambiental y social. En general, las medidas adoptadas priorizan la actuación del mercado en la extracción de litio, centralizando el poder de decisión en las empresas mineras.
Palabras clave: Litio. Minería. Marco Legal. Transición Energética.

INTRODUÇÃO

Diante do crescente debate sobre a crise climática e da urgente necessidade de reduzir as emissões de gases de efeito estufa, governos, empresas e a sociedade têm colocado a mudança da matriz energética no centro da discussão. Essa mudança é vista como uma solução essencial e inovadora para renovar o sistema de energia. Mais do que uma resposta aos atuais problemas ambientais, a transição energética tem sido associada a um discurso de sustentabilidade e desenvolvimento econômico. No entanto, embora a transição para fontes de energia "verde" seja frequentemente vista como uma solução promissora para enfrentar a crise climática, é fundamental reconhecer que essas mudanças não estão isentas de críticas e desafios. A infraestrutura associada à transição energética, bem como a dependência de minerais estratégicos, como o lítio e terras raras, tem levantado preocupações sobre os impactos nas comunidades locais e a distribuição desigual da energia e dos impactos ambientais. O setor extrativista mineral, apontado como essencial para a transição energética, tem se mostrado um agravador de violências e desigualdades.

Um estudo do Global Environmental Justice Atlas revelou 3.479 casos de conflito ambiental (até julho de 2021), dos quais pelo menos 323 estavam relacionados à extração de minerais estratégicos para a transição energética (Grego, 2023). Entre esses minerais, o lítio se destaca por sua importância na fabricação de baterias de íon-lítio, essenciais para o armazenamento de energia e a produção de veículos elétricos. Contudo, a mineração desse mineral pode agravar conflitos socioambientais, provocar degradação ambiental e levar ao deslocamento de comunidades locais, intensificando tensões e impactos negativos nessas regiões.

O Estado brasileiro desempenha um papel fundamental na demanda e na estruturação da produção para consolidar o novo mercado "verde", sendo responsável por criar legislações, políticas de incentivo, limites e regulamentações. No entanto, essa atuação muitas vezes ocorre em parceria com o setor privado e sob pressão do capitalismo transnacional, o que pode refletir uma dinâmica de facilitação de interesses corporativos (Packer, 2012). Ao mesmo tempo, espera-se que o Estado atue como protetor do território e do povo. Nesse cenário, é essencial analisar as políticas governamentais relacionadas à transição energética, especialmente no que diz respeito à mineração de lítio, a fim de entender como as autoridades políticas, em nível federal, têm lidado com a exploração desse mineral no Brasil, bem como os desafios a ela associados.

O principal objetivo desta pesquisa é analisar a postura institucional das autoridades políticas brasileiras, incluindo Presidentes da República, deputados estaduais e federais e senadores, em relação à mineração de lítio no Brasil. Busca-se compreender como essas autoridades têm influenciado a exploração e a gestão desse recurso mineral. A pesquisa investigará possíveis lacunas e desafios na implementação das políticas públicas federais propostas, buscando compreender os

obstáculos que podem comprometer a eficácia das medidas adotadas, bem como a garantia da preservação dos recursos e da distribuição dos benefícios gerados.

A presente pesquisa adotou uma abordagem qualitativa mista, incluindo elementos de pesquisa documental e descritiva, com o objetivo de entender a dinâmica da mineração de lítio no Brasil e a relação das autoridades políticas federais com essa atividade. A escolha dessa abordagem permite uma análise que combina coleta, descrição de dados e interpretação crítica dos documentos relevantes. O levantamento de dados foi realizado por meio da seleção em bases de dados oficiais, como o Diário Oficial da União e os sites da Câmara dos Deputados e do Senado. A análise foi feita utilizando técnicas de análise documental, buscando identificar padrões e tendências nas políticas elaboradas, guiada por critérios de ênfase temática relacionada aos minerais estratégicos, com foco no lítio.

1 TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

A transição energética (TE) é um processo de mudança do sistema energético atual cujo objetivo é reduzir a dependência de combustíveis fósseis, altamente poluentes, e diminuir a emissão de dióxido de carbono (CO2). A transição energética busca, portanto, promover uma mudança na matriz energética, substituindo combustíveis fósseis não renováveis (carvão, petróleo e gás natural), provenientes principalmente de indústrias e transportes, por fontes renováveis e de baixa emissão de carbono (energia solar, eólica etc.). Além disso, ela sustenta o discurso de uma economia mais sustentável, conceito hoje já considerado vazio e ultrapassado por muitos autores. Conforme apontado por Alonso (2018), a sustentabilidade dentro da transição energética reside na mitigação das externalidades negativas (Alonso, 2018).

A transição energética seria mais do que uma simples mudança na fonte de energia; ela deveria ser um processo conduzido coletivamente, onde o papel da sociedade se sobrepõe aos das empresas. Essa abordagem reconhece e considera as particularidades dos sistemas produtivos e sociais de cada região, suas necessidades e a capacidade específica de cada comunidade (Alonso, 2022). Como ressaltado por Alonso (2022), é essencial adaptar as estratégias energéticas de acordo com cada realidade e contexto para garantir uma transição justa.

Em uma perspectiva política e econômica dos países mais ricos e desenvolvidos, a visão da TE geralmente é orientada por uma abordagem corporativa, como o “Green New Deal” (pacotes de reforma para a descarbonização e geração de empregos, com o objetivo de zerar a emissão de gás carbônico até 2050). Nesse contexto, a energia é reduzida a uma dimensão mercadológica, dando

origem ao que tem sido chamado de "capitalismo verde". Sob essa visão, a transição energética é vista não como uma resposta à crise climática, mas como uma oportunidade para o crescimento do capitalismo e de suas desigualdades, onde a preocupação ambiental é monetizada. Por isso, pesquisadores denunciam essa abordagem como uma "maquiagem verde", especialmente no que diz respeito à mineração, que tem utilizado a transição energética e essa visão sustentável para recuperar uma credibilidade perdida devido a diversos desastres associados a ela (Campello *et al.*, 2024).

Para a fabricação de tecnologias essenciais utilizadas na transição energética, como baterias de íon-lítio, painéis solares e turbinas eólicas, entre outras, é necessário o uso de minerais conhecidos como estratégicos (ou críticos). Esses minerais desempenham um papel fundamental na viabilização da energia que impulsiona a transição energética. No entanto, a crescente demanda por esses minerais, como o lítio, cobalto, terras raras e cobre, levanta preocupações em relação aos impactos ambientais e sociais decorrentes dessa mudança.

Essas preocupações tornam-se ainda mais evidentes quando se considera que, para atingir as metas do Acordo de Paris, espera-se que a demanda aumente nas próximas duas décadas em mais de 40% para cobre e terras raras, 60% para níquel, 70% para cobalto e 90% para lítio (IEA, 2021; Santos, 2022). Caso a transição seja feita até 2050, a demanda por lítio poderia chegar a 280% da reserva global (Aronoff *et al.*, 2020). Esse aumento expressivo na demanda por lítio destaca a importância desse mineral para o processo de transição das matrizes energéticas.

Entre os mais de quinze elementos estratégicos, o lítio se destaca como um dos principais minerais para a transição energética, devido ao seu potencial no armazenamento de energia, especialmente em baterias de íon-lítio. Sua aplicação na propulsão de veículos elétricos também tem sido crucial para a redução da dependência de combustíveis fósseis e, consequentemente, para a diminuição das emissões de gases de efeito estufa no setor de transportes. Além disso, o lítio viabiliza o armazenamento de energia em residências, empresas e redes elétricas (solares e eólicas).

O lítio é um metal conhecido por seu elevado calor específico, o que o torna eficiente na transferência de calor. Adicionalmente, possui alto potencial eletroquímico e alta densidade energética, características que o tornam útil na fabricação de baterias elétricas (Borges, 2019). Esse mineral não é encontrado em sua forma elementar na natureza, ocorrendo geralmente em compostos químicos. Sua ocorrência se dá principalmente em evaporitos (rochas sedimentares) e pegmatitos (rochas ígneas). Esses dois tipos de depósito representam a maioria das fontes de lítio disponíveis, com 62% e 26%, respectivamente (Borges, 2019). Os minerais com potencial econômico de extração do lítio são: espodumênio (LiAlSi2O6), com teor de 3,7% de lítio, e petalita (LiAlSi4O10), com teor de 1,6% a 2,27% (British Geological Survey, 2016).

2 CRITÉRIOS PARA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Como visto, a mineração de lítio no Brasil é uma atividade de crescente importância econômica e estratégica, especialmente no contexto da transição energética. Para avaliar como as autoridades políticas brasileiras têm lidado com essa questão, é essencial definir um conjunto de critérios. Nesse sentido, utilizando o Projeto Brasil Popular (2023), apresentaremos a seguir alguns critérios essenciais para a avaliação das iniciativas legislativas.

2.1. Bens comum

O conceito de bem comum é central e envolve a garantia e a soberania sobre bens controlados pela população em geral, especialmente pelas comunidades tradicionais. Esses recursos e valores são medidos pelos benefícios que produzem ao coletivo, incluindo o ar, a natureza, a cultura, a linguagem, bem como sua preservação. Não condicionados ao retorno financeiro, devem ser utilizados de forma a garantir o uso comum ao longo do tempo, o que exige evitar a exploração intensiva. O bem comum deve ser acessível a todos, permitindo que usufruam de seus recursos e benefícios. A inclusão e a equidade são fundamentais para que ninguém seja excluído dos benefícios proporcionados e para que todos possam participar democraticamente das decisões a eles referentes.

Para a mineração é fundamental a criação de meios de consulta direta, livre e informada às populações antes da instalação de grandes projetos mineradores, sobretudo os que interferem de forma decisiva na estrutura social local. A exemplo do que já ocorreu em alguns países, as populações devem ter o direito de dizer “não”. Inexiste na legislação brasileira mecanismos legais que levem especificamente à institucionalização dos Territórios Livres de Mineração (TLM), mesmo que existam modalidades próximas, com as devidas restrições – hoje desrespeitadas – à atividade mineradora, tais como Terras Indígenas, Parques Nacionais, Reservas Extrativistas, Áreas de Fronteira etc. As Áreas Livres de Mineração comporiam uma nova categoria jurídica.

2.2. Igualdade e diversidade

No Brasil, a desigualdade é histórica e estrutural, manifestando-se em diversas formas de exclusão e discriminação. A igualdade é uma referência para a formulação de projetos, principalmente por contribuir no combate à exclusão, promovendo inclusão social e distribuição justa. Busca-se, assim, superar as condições de opressão e estabelecer novas relações entre pessoas e povos.

A construção da igualdade deve ser central na formulação de políticas públicas, criando condições para que todos tenham acesso a oportunidades e recursos, garantindo o respeito à diversidade. Nesse sentido, as políticas de extração mineral devem buscar combater as desigualdades econômicas, regionais, raciais e de gênero.

2.3. Democracia, Participação e Autonomia

Esses conceitos são fundamentais para a construção de um Estado que transcenda o papel de mero prestador de serviços. O Estado deve ser, primordialmente, um garantidor de direitos, preocupado com a autodeterminação dos povos e com a construção de uma sociedade igualitária.

A democracia é compreendida como um processo de participação popular, em que os cidadãos têm voz ativa nas decisões que afetam suas vidas e comunidades. Para isso, além da participação da sociedade civil, são necessários mecanismos de transparência e controle social. A autonomia, por sua vez, refere-se à capacidade de indivíduos e comunidades terem poder de decisão. Isso implica uma descentralização do poder e o fortalecimento das instâncias locais, respeitando a diversidade cultural e social.

3 MEDIDAS REGULATÓRIAS

A regulação governamental deveria conduzir de forma responsável a atividade mineradora, especialmente neste momento de intensa exploração de minerais estratégicos. Decretos, projetos de lei e outras medidas regulatórias moldam o cenário, impactando diretamente o contexto socioeconômico e ambiental das regiões envolvidas. Por isso, nesta seção, serão explorados os principais decretos, legislações e outras medidas adotadas por autoridades políticas, em nível federal, relacionadas à mineração de lítio no Brasil. Analisaremos seu alcance, eficiência e potenciais implicações para a transição energética, assim como seus efeitos sobre populações locais e comunidades, considerando os critérios apresentados.

Para a análise das medidas regulatórias relacionadas à mineração de lítio no Brasil, torna-se essencial a tipificação das medidas adotadas. Esse processo visa categorizar as diferentes abordagens regulatórias em relação ao desenvolvimento do setor, fornecendo uma base para melhor compreender o comportamento das autoridades em suas ações. Ao classificar e identificar essas medidas, será possível avaliar sua eficácia na regulação da mineração de lítio, em consonância com os critérios e princípios do Projeto Brasil Popular.

3.1. Projeto de lei 1.992/2020

Este Projeto de Lei tramita na Assembleia Estadual de Minas Gerais, mas, por lidar diretamente com a mineração de lítio, optamos por incluí-lo na análise. Elaborado pelo deputado estadual Jean Freire (PT-MG) e aguardando parecer em comissão, o projeto propõe a criação do Polo Minerário e Industrial do Lítio nos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, integrando os municípios de Araçuaí, Capelinha, Coronel Murta, Itaobim, Itinga, Malacacheta, Medina, Minas Novas, Pedra Azul, Rubelita, Salinas, Virgem da Lapa, Teófilo Otoni e Turmalina.

O Polo visa: fortalecer a cadeia produtiva minerária e industrial do lítio; incentivar a exploração, o processamento e a comercialização de produtos derivados do mineral; promover o desenvolvimento e a disseminação de tecnologias para o setor minerário e industrial do lítio; contribuir para a geração de empregos e o aumento da renda (observados os princípios do desenvolvimento sustentável); e criar infraestrutura para a exploração, o processamento e a industrialização de produtos com lítio. Uma das medidas é que a pessoa jurídica que desenvolva atividade minerária para a extração do lítio nos municípios do Vale do Jequitinhonha e Mucuri realize o beneficiamento e a produção nos municípios da própria região, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional.

Quanto às ações governamentais, o projeto propõe a promoção de pesquisa, desenvolvimento e divulgação de novas técnicas em produtos com o lítio; a alocação de recursos específicos para o desenvolvimento e a pesquisa de novas técnicas para a criação de fábricas locais; o desenvolvimento de ações de formação profissional nas áreas geológica, mineralógica, química e física, bem como em aspectos de gestão e comercialização; e a implantação de um sistema de informação de mercado, interligando entidades públicas, empresas, cooperativas e associações de produtores, com vistas a subsidiar o processo de tomada de decisão dos agentes envolvidos no negócio. Sugere também a criação de linhas de crédito em instituições bancárias oficiais para financiar as atividades industriais.

As ações relacionadas à implementação do polo serão conduzidas com a participação de representantes dos municípios, mineradores, empresários, garimpeiros e entidades privadas ligadas à exploração, ao processamento, à produção e à comercialização dos produtos fabricados nos municípios integrantes do polo.

O projeto fortalece a indústria nacional ao incentivar que a exploração e o processamento do lítio ocorram em território brasileiro. Ao exigir que a produção e o beneficiamento do lítio ocorram nos municípios minerados, o projeto tenta assegurar que parte relevante da renda mineral seja mantida

na região. No entanto, tendo em vista as experiências de encadeamento produtivo e verticalização na mineração brasileira, é importante garantir que esses processos de exploração e beneficiamento sejam realizados de forma responsável, a fim de evitar danos socioambientais nas regiões mineradas. A literatura destaca os efeitos danosos ao meio ambiente e às populações decorrentes dos encadeamentos produtivos na mineração, como os casos da Estrada de Ferro Carajás e os polos guseiros (Coelho, 2016) e da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) (Lopes, 2006).

A proposta também contempla uma abordagem mais inclusiva, envolvendo representantes diversos, como autoridades municipais, mineradores, empresários e entidades privadas. Essa inclusão é essencial para promover uma democratização nas decisões relacionadas ao polo minerário. Contudo, deve-se assegurar que as comunidades locais e grupos vulneráveis tenham uma representatividade efetiva, evitando que os interesses corporativos predominem. Essa participação efetiva das comunidades pode ser realizada por meio de consultas públicas, audiências e mecanismos de prestação de contas e assessoria contínuos.

O projeto menciona a criação de um sistema de informação de mercado interligado com entidades públicas, empresas, cooperativas e associações. Essa iniciativa pode aumentar a transparência das operações, permitindo um melhor monitoramento e controle por parte da sociedade civil e das autoridades. No entanto, para que esse sistema seja eficiente, é preciso garantir que seja acessível e que as informações sejam divulgadas de forma clara e compreensível, e que a produção das informações seja realizada por agentes independentes.

Por fim, a alocação de recursos para a diversificação econômica desses municípios é fundamental para evitar cair na armadilha da minério-dependência (Coelho, 2018). As iniciativas que contribuem para setores como a agricultura familiar, o turismo e outros fortalecem a economia local e proporcionam postos de trabalho e renda para além da mineração.

Em síntese, o projeto possui elementos importantes, considerando nossos critérios de avaliação, mas coloca como objetivo principal o encadeamento produtivo do lítio e a agregação de valor à matéria-prima, ignorando experiências de violações ao meio ambiente e às populações causadas pela verticalização produtiva da mineração.

3.2. Decreto 11.120/2022

O decreto promulgado por Jair Messias Bolsonaro permite operações de comércio exterior de minerais estratégicos, incluindo o lítio, bem como produtos químicos orgânicos e inorgânicos à base de lítio e seus derivados. Trata-se da liberação das operações de exportação e importação sem

imposição de critérios, restrições, limites ou condicionantes de qualquer natureza, exceto aqueles previstos em lei ou em atos editados pela Câmara de Comércio Exterior (Camex).

Tal decreto atende às demandas do setor privado extrativo de lítio e outros minerais estratégicos, facilitando as exportações dos minerais extraídos por multinacionais da mineração. A permissão para operações de comércio exterior de minerais e minérios de lítio sem imposição de critérios ou condicionantes pode comprometer o controle do país sobre seus bens minerais. A ausência de regulamentação específica pode resultar em uma exploração desenfreada desses recursos, sem considerar adequadamente os interesses da população a longo prazo. Ademais, limita a participação e o envolvimento da sociedade civil.

A falta de critérios e condicionantes pode contribuir para a concentração de benefícios econômicos em determinados setores ou grupos, em detrimento de outros, agravando desigualdades socioeconômicas. A exploração dos bens naturais deve ser realizada de forma que os benefícios sejam distribuídos de maneira justa, promovendo o desenvolvimento regional e nacional, e não apenas servindo a interesses econômicos específicos.

A ausência de consulta pública e transparência no processo de tomada de decisões pode minar os princípios democráticos de governança. É essencial que as políticas relacionadas à exploração e comercialização de bens naturais incluam mecanismos de participação pública, garantindo que as comunidades afetadas e a sociedade em geral tenham voz nas decisões que impactam diretamente suas vidas e seu território, inclusive para rejeitar a entrada desses projetos minerários em seus territórios em processos de consulta prévia, livre e informada.

Finalmente, a lacuna na regulamentação pode resultar em impactos ambientais significativos, sem as devidas medidas de mitigação e compensação para promover a recuperação das áreas degradadas. Sem essas medidas, o país corre o risco de comprometer seriamente seu patrimônio ambiental, afetando não apenas as gerações atuais, mas também as futuras, e contribuindo cada vez mais para a crise climática que a transição energética supostamente busca combater.

O decreto impõe uma redução no controle da exportação do lítio, sem condicionantes sociais ou ambientais, servindo e favorecendo o setor privado e diminuindo o papel do Estado no processo.

3.3. Projeto de lei 2.809/2023

O projeto proposto pelos deputados federais Adriana Ventura (NOVO-SP), Evair de Melo (PP-ES), Coronel Chrisóstomo (PL-RO), Kim Kataguiri (UNIÃO-SP), Flávia Morais (PDT-GO), Dagoberto Nogueira (PSDB-MS), Lebrão (UNIÃO-RO) e José Medeiros (PL-MT), aguardando despacho do plenário do Senado Federal e que caminhou sob regime de tramitação de urgência, trata

da certificação voluntária do Lítio Verde, que tem como objetivo promover e valorizar o potencial brasileiro na produção de lítio com menor intensidade de carbono. Inicialmente, estabelece definições para os termos “Lítio Verde”, “Certificação” e “Intensidade de Carbono”. O regulamento estabelece que os projetos e empreendimentos certificados como produtores de Lítio Verde (voluntário) poderão utilizar a certificação em suas estratégias comerciais, de marketing e de comunicação, para promoção e valorização do lítio produzido com menor intensidade de carbono.

O PL estabelece as condições e os procedimentos para o certificado do Lítio Verde. Define critérios específicos para a certificação de Lítio Verde, incluindo a adoção de medidas de compensação, mitigação ou neutralização das emissões de gases de efeito estufa; o uso predominante de energias renováveis no processo produtivo do lítio; a implementação das melhores práticas na mineração e no processamento de lítio e a adoção de procedimentos e tecnologias para ampliar a eficiência energética na mineração e no processamento de lítio.

O termo "Lítio Verde" refere-se à produção e extração desse mineral com uma abordagem dita sustentável, com o objetivo de reduzir o impacto ambiental associado à sua exploração. Isso implica, ao longo do ciclo de vida do lítio, desde a extração até o produto final, na adoção de práticas que minimizem danos ambientais, na preservação de ecossistemas sensíveis, na redução do consumo de água e energia e no manejo adequado de resíduos.

Apesar da promessa “verde”, o termo tem sido alvo de críticas devido à sua associação com o chamado *greenwashing*. O greenwashing é uma expressão também conhecida como “maquiagem verde” ou “lavagem verde”, onde empresas, indústrias, ONGs e até governos promovem seus produtos e ações como sustentáveis, com o objetivo de receber investimentos e criar uma imagem de prática ambientalmente sustentável. Da mesma forma, a crítica ao conceito de "Lítio Verde" reside principalmente em sua aplicação prática e na eficácia em cumprir o prometido. Muitas vezes, o rótulo de "verde" é usado como essa mesma estratégia de marketing para dar uma imagem positiva às empresas mineradoras, sem que elas realizem uma mudança efetiva em suas práticas operacionais. Com isso, a certificação voluntária do "Lítio Verde" pode criar um discurso a ser utilizado em comunidades atingidas, de forma estratégica, para alcançar legitimação social e acesso aos territórios.

Os impactos ambientais da forma como a mineração é organizada no Brasil são substanciais, e o mesmo se aplica à extração de lítio. Por ser exercida de acordo com o mesmo conjunto de práticas, relações sociais, instituições e opções tecnológicas, a extração de lítio pode levar a danos idênticos ou próximos aos da extração dos demais minerais, como a contaminação de fontes de água potável, a degradação de paisagens naturais e a perda de biodiversidade. Além disso, o lítio, como componente importante em baterias recarregáveis, gera preocupações adicionais quanto ao seu ciclo de vida, não

apenas na extração, mas quanto ao seu descarte inadequado, gerando sérios riscos ambientais e à saúde.

O decreto continua afirmando que o certificado poderá ser emitido por projeto ou por empreendimento produtivo de Lítio Verde, indicando a intensidade de carbono do lítio produzido. O regulamento poderá estabelecer diferentes faixas indicativas da intensidade de carbono para a produção de Lítio Verde. Ademais, as empresas detentoras do certificado serão obrigadas a manter públicos e atualizados na internet os dados relativos à certificação e à produção de lítio certificado, conforme definido.

Por último, o projeto autoriza o Poder Executivo a estender a certificação voluntária prevista na lei à exploração e ao processamento de outros minerais usados na fabricação de sistemas de armazenamento de energia elétrica. Porém, a permissão para operações de comércio exterior de minerais e minérios de lítio sem imposição de critérios ou condicionantes pode comprometer o controle do país sobre seus próprios bens naturais. Essa falta de controle pode levar à exaustão rápida das reservas de lítio, prejudicando a capacidade do país de utilizar esses recursos estratégicos no futuro. Ademais, a ausência de critérios e restrições na exportação e importação limita a participação e o envolvimento da sociedade civil. Com a falta de consulta pública e transparência no processo de tomada de decisões pode minar os critérios de democracia e participação.

Pode-se perceber o discurso de minimização da intervenção do Estado na economia, o que se manifesta na falta de regulamentação específica e na priorização dos interesses do setor privado na exploração e comercialização do lítio, utilizando com ela um discurso de sustentabilidade, permitindo ainda que a certificação seja utilizada como uma ferramenta de mercado sem garantir qualquer mecanismo de controle.

3.4. Projeto de lei 4.367/2023

A iniciativa, de autoria da deputada federal Dandara (PT-MG), atualmente aguarda parecer do relator da Comissão de Minas e Energia, após encerrado o prazo de cinco sessões para apresentação de emendas ao projeto, as quais não foram apresentadas. Esse PL altera a Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que define a CFEM do lítio. Por isso, nesse projeto, estabelece o aumento da alíquota da CFEM incidente sobre a exploração do lítio, passando para 4 % e autoriza a instituição do Fundo Social do Lítio. Adicionalmente, determina que, por meio de Decreto do Presidente da República a ser publicado em até noventa dias, a partir da promulgação desta Lei, estabelecerá critérios para que a entidade reguladora do setor de mineração possa reduzir a alíquota da CFEM do ferro de 3,5% para até 2%, visando não prejudicar a viabilidade econômica de jazidas com baixos

desempenho e rentabilidade em razão do baixo teor de ferro. E as despesas com a instalação de plantas industriais que produzam bens industriais de elevado valor agregado, poderão ser abatidas do valor a ser pago pela CFEM do lítio, tendo como o limite de 25% do valor devido pela pessoa jurídica.

Uma crítica a ser realizada sobre isso, pode ser feita em relação ao valor proposto em comparação com os padrões internacionais de tributação sobre recursos minerais. Sabendo que a CFEM é o elemento mais próximo de royalties de mineração no Brasil, em muitos países, a alíquota dos royalties sobre a exploração desse mineral é consideravelmente mais alta do que a proposta pela PL (Coelho, 2016). Como exemplo, no Canadá, na província de Ontario, o royalty da mineração chega até 15% do faturamento bruto e no Brasil até 3,5% da receita líquida (tendo em vista que incidem sobre o valor impostos sobre comercialização).

Portanto, o aumento proposto na alíquota da CFEM para 4% ainda pode ser considerado relativamente baixo, levantando questões sobre a justiça na distribuição da renda mineral do lítio. Pior ainda é a diminuição do ferro para casos de teor de pureza baixo, afinal, a CFEM como exposto se mostra bastante reduzida em termos comparativos internacionalmente. Por fim, se trata de uma vantagem indevida dada a minas que simplesmente não deveriam estar funcionando devido ao baixo teor de pureza do ferro de suas reservas.

Como dito, o projeto estabelece a criação o Fundo Social do Lítio destinado a constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social das regiões onde ocorra exploração mineral do lítio, com projetos de combate à pobreza e de desenvolvimento, nas áreas de: educação; cultura; esporte; saúde pública; ciência e tecnologia, meio ambiente; de mitigação e adaptação às mudanças climáticas; além de ações em benefício dos povos e comunidades tradicionais das áreas exploradas.

Ainda, as fontes de recurso do Fundo incluem alíquota adicional de 1% da CFEM do lítio, os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades e outros recursos destinados ao Fundo Social do Lítio por lei. Tais recursos deverão ser utilizados prioritariamente em ações, projetos e programas nas regiões mineradas, com pelo menos 50% investidos em educação, e 10% em pesquisa e desenvolvimento científico.

A proposta de aumento na alíquota da CFEM sobre a exploração do lítio, bem como a criação do Fundo Social do Lítio, sugere uma preocupação em garantir que a renda mineral seja melhor distribuída junto aos entes públicos, o que em tese poderia gerar algum benefício para a população. No entanto, o projeto de lei parece não abordar diretamente questões relacionadas à democratização do processo decisório no setor de mineração. Assim o direcionamento da renda mineral seguiria tendo pouca influência das demandas da sociedade, principalmente das comunidades atingidas. Estabelece, também, critérios para a criação e utilização do Fundo Social do Lítio, os quais não foram

especificados, bem como fontes de recursos para o fundo, porém é importante garantir que os recursos sejam distribuídos de forma equitativa e que as comunidades locais tenham voz ativa na definição das prioridades e na implementação das ações apoiadas pelo fundo, além de garantir atendimento das necessidades das localidades.

O PL 4.367/2023 apresenta um caráter próximo do desenvolvimentismo ao buscar uma maior presença do Estado no controle da renda mineral, o que poderia gerar mecanismos e estratégias econômicas e sociais que beneficiam as comunidades atingidas e a população em geral. Porém, são necessários outros instrumentos para garantir que a gestão de tais recursos possam ser realizada pelas comunidades e que sejam elas a definir o destino da renda mineral.

3.5. Projeto Vale do Lítio

Em maio de 2023, o governador de Minas Gerais, Romeu Zema, lançou, na bolsa de valores Nasdaq, em Nova York, o projeto "Lithium Valley Brazil". Esse projeto tem como intuito transformar o norte e nordeste de Minas Gerais, especificamente os Vales do Jequitinhonha e Mucuri, em polos de exploração de lítio, atraindo multinacionais (Cáritas MG, 2023). O projeto é uma iniciativa conjunta do governo de Minas Gerais e do MME.

Durante o lançamento e em missões subsequentes, os responsáveis defenderam vantagens competitivas de Minas Gerais em favor de investidores estrangeiros, como: a maior reserva do Brasil; exploração de baixo impacto (supostamente, sem utilização de químicos poluentes); além da possibilidade, defendida pelo governador de Minas Gerais, de mudar a regulamentação do estado para atrair investimentos. Em novembro de 2023, em uma missão oficial à China, o projeto foi apresentado a representantes da GanfengLithium, a maior produtora de sal de lítio da China e a terceira do mundo (SEDE-MG, 2023).

A abordagem do projeto feita pelo governador Zema está alinhada aos interesses de mineradoras e acionistas. Essa intensa ligação com o capital estrangeiro levanta preocupações quanto ao controle do mineral, limitando a capacidade do Brasil de decidir sobre o uso do lítio e assegurar que possíveis benefícios sejam retidos no país. Além disso, a falta de consulta pública e de participação efetiva das comunidades nas decisões relacionadas ao projeto violam os princípios fundamentais de justiça e direitos humanos.

A localização do centro decisório no âmbito estadual e principalmente internacional, e a falta de cooperação efetiva com os municípios, são indícios de que os principais interesses atendidos nesta proposta são os de mineradoras e do mercado financeiro. A falta de transparência e de acesso à informação incapacita a sociedade civil a acompanhar e interferir sobre os processos decisórios.

O projeto do governador Romeu Zema não se configura como um decreto ou um projeto de lei formal, mas desempenhou um papel significativo na movimentação e atração de investimentos para a extração de lítio. Embora não tenha a força legal de uma legislação oficial, o projeto gerou um ambiente favorável para interesses privados. Sinalizando um suporte governamental, sua influência na dinâmica dos investimentos e na promoção da mineração de lítio é inegável.

3.6. Projeto de lei 2780/2024

De autoria dos deputados federais Zé Silva (Solidariedade/MG), Keniston Braga (MDB/PA), Duda Ramos (MDB/PR), Laura Carneiro (PSD/RJ), Zé Vitor (PL/MG) e Raimundo Santos (PSD/PA), o projeto de lei em questão busca instituir a Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos (PNMCE) e o Comitê de Minerais Críticos e Estratégicos (CMCE), entre outras iniciativas. Em setembro de 2025, foi aprovado o seu regime de urgência.

O projeto define minerais críticos como aqueles cuja disponibilidade está em risco devido a limitações na cadeia de suprimentos, sendo essenciais para a economia, a transição energética (TE) e a segurança nacional. Já os minerais estratégicos são aqueles de grande importância devido à sua vantagem comparativa e essencialidade para a economia. O PL estabelece os princípios da PNMCE, que se baseiam na valorização e no aproveitamento dos minerais estratégicos e críticos, na preservação dos interesses nacionais, no desenvolvimento sustentável, no reconhecimento de sua relevância para a TE e no aumento da sua disponibilidade para tecnologias associadas, além do incentivo a investimentos e à competitividade.

O Comitê de Minerais Críticos e Estratégicos (CMCE), vinculado ao Conselho Nacional de Política Mineral, será responsável por definir e revisar bienalmente a categorização de minerais como críticos ou estratégicos no país. O comitê também estabelecerá prioridades para a PNMCE, criará grupos de trabalho, conduzirá estudos sobre a dependência, o risco de suprimento e o potencial do país em pesquisa, lavra e transformação desses minerais, além de analisar a demanda, com revisão a cada três anos. Outras atividades incluem a elaboração de programas de monitoramento para o desenvolvimento local da mineração, o apoio a processos de licenciamento ambiental de projetos enquadrados na PNMCE e a promoção de parcerias para garantir o suprimento desses recursos.

O Ministério de Minas e Energia (MME) e a Agência Nacional de Mineração (ANM), juntamente com outros membros da administração pública federal, terão a responsabilidade de priorizar a análise de projetos enquadrados na Política Pró-Minerais Estratégicos ou pelo Comitê Estratégico. O Poder Executivo, por sua vez, incentivará linhas de crédito voltadas para pesquisa e desenvolvimento tecnológico do processo de exploração dos minerais.

Em relação às grandes empresas, estas deverão aplicar no mínimo 0,40% de sua receita bruta em iniciativas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Adicionalmente, não haverá incidência de imposto de renda sobre os rendimentos pagos ou creditados a empresas domiciliadas no exterior pela utilização de marca, patente ou licença de tecnologia ou processo empregado na transformação desses minerais estratégicos no Brasil.

A proposta de lei altera a Lei nº 11.196/2005[3], estendendo os benefícios fiscais dos artigos 17 a 21 para pessoas jurídicas envolvidas em projetos de pesquisa e lavra desses minerais críticos e estratégicos. O Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi) também passará a ser aplicado ao setor mineral, incentivando a lavra, a transformação e a cadeia de produção. A Lei nº 11.488/2007[4] será modificada para incluir como beneficiárias do Reidi as pessoas jurídicas com projetos aprovados para implantação de obras de infraestrutura em setores específicos. O PL institui um regime aduaneiro especial de exportação e importação de bens destinados às atividades de pesquisa, lavra e transformação desses minerais. O Poder Executivo terá um prazo de 90 dias para regulamentar os dispositivos da lei, a partir de sua publicação.

O Projeto de Lei 2780/2024 cita que a valorização e o aproveitamento racional dos minerais críticos e estratégicos devem ser realizados para maximizar seus benefícios sociais, ambientais e econômicos, mas não apresenta medidas específicas para garantir a distribuição equitativa dos benefícios entre as diferentes regiões e comunidades, nem como ocorrerá essa maximização. A falta de políticas claras para combater a desigualdade pode perpetuar as exclusões existentes e impedir que a sociedade e o território sejam beneficiados como prometido.

Embora o projeto mencione a sustentabilidade, não especifica como pretende garantir que a exploração mineral seja conduzida de forma responsável e com consulta prévia adequada. O projeto afirma que os minerais críticos são importantes para a segurança alimentar, mas há controvérsias sobre essa relação. A mineração, no geral, envolve a remoção de grandes áreas de terra, podendo destruir ou desapropriar terras de cultivo, além da remoção da vegetação para a criação de minas e barragens, o que pode alterar o clima local (disponibilidade de água e temperatura). Frequentemente, ocorrem contaminações de solo e água decorrentes de produtos químicos e poluentes do processo de extração e beneficiamento, ou do depósito em pilhas de estéril e barragens de rejeitos. Economicamente, regiões que são exclusivamente dependentes da mineração acabam negligenciando

[3] Assinada pelo presidente Luiz Inácio, que institui o Regime Especial de Tributação para Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras, Programa de Inclusão Digital e dispõe sobre incentivos fiscais para inovações tecnológicas e altera alguns decretos.
[4] Assinada pelo Presidente Luiz Inácio, e que Cria o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura - REIDI; reduz o prazo mínimo para utilização dos créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.

investimentos e apoio à agricultura. Tudo isso demonstra que a mineração, independentemente de ser de minerais críticos, pode comprometer a segurança alimentar.

3.7. Medida Provisória n° 1308, de 2025

Esta Medida Provisória cria a possibilidade de licenciamento ambiental especial, visando à consecução de empreendimentos entendidos pelo governo federal como estratégicos.

Os empreendimentos serão compreendidos como estratégicos a partir de proposta bianual do Conselho de Governo, que estabelecerá a equipe técnica permanentemente dedicada a esta função. A autoridade licenciadora e as entidades e órgãos públicos de qualquer esfera federativa darão prioridade a estes empreendimentos.

Os procedimentos necessários à obtenção da Licença Ambiental de Instalação (LAE) seguem uma sequência de etapas normativas. Inicialmente, a autoridade licenciadora é responsável pela definição do conteúdo e pela elaboração do respectivo Termo de Referência (inciso I). Em seguida, o empreendedor deve protocolar o requerimento da licença, acompanhado da documentação pertinente, dos projetos técnicos, do cronograma de execução e dos estudos ambientais exigidos, além das demais licenças, autorizações e outorgas cabíveis (inciso II).

Posteriormente, são apresentadas as manifestações das autoridades envolvidas no processo, conforme a natureza e o escopo do empreendimento (inciso III). A autoridade licenciadora procede então à análise técnica dos documentos e estudos apresentados, podendo realizar audiência pública e, se necessário, solicitar informações adicionais e complementares, observando-se que tal solicitação poderá ocorrer uma única vez (inciso IV). Concluídas essas etapas, é elaborado o parecer técnico conclusivo (inciso V), que subsidiará a decisão administrativa final, resultando na concessão ou no indeferimento da Licença Ambiental de Instalação – LAE (inciso VI). O processo de licenciamento ambiental especial deve respeitar o prazo máximo de doze meses para análise e conclusão do processo.

Tendo em vista o licenciamento padrão existente no marco legal brasileiro, percebemos que não há grandes mudanças. A principal é o prazo máximo de um ano para a conclusão do processo e a priorização do licenciamento especial nos órgãos competentes. Assim sendo, a MP carrega todas as vicissitudes do licenciamento já existente, como quase completa impossibilidade de agentes e grupos atingidos influírem no processo decisório, a baixa transparência do processo e, por fim, a falta de controle popular no processo deliberativo, ao mesmo tempo em que restringe ainda mais o prazo para a conclusão do processo. Por isso é provável que projetos licenciados enquanto especiais passem

ainda mais rápido por cima dos interesses das comunidades tradicionais, grupo atingidos e gerem ainda mais danos ambientais.

3.8. Projeto de lei 3699/2025

O PL 3699/2025, de autoria de Patrus Ananias (PT/MG), dispõe sobre a política de pesquisa e aproveitamento de minerais considerados críticos ou estratégicos. São considerados minerais críticos ou estratégicos o lítio, nióbio, terras raras, cobre, manganês, cobalto e grafite, que supostamente constituem matéria de relevante interesse coletivo para a sociedade brasileira, devendo obedecer às prioridades nacionais e às diretrizes da política de soberania mineral.

O PL coloca como condição para a aprovação de projetos relacionados aos minerais citados a aprovação pelo Conselho Nacional de Política Mineral, que deve ter presença mínima de um representante dos Estados e do Distrito Federal, um representante dos municípios produtores e afetados, três representantes da sociedade civil e um representante de instituições de ensino superior, todos desvinculados de empresas mineradoras.

O PL traz uma inovação importante relacionada à pauta dos Territórios Livres de Mineração ao condicionar a aprovação dos projetos minerários à aprovação pelas comunidades tradicionais potencialmente atingidas, que deverão ser previamente consultadas de forma livre, prévia e informada, sob pena de nulidade do procedimento de autorização.

Ainda cabe destacar que é vedada a participação de empresas estrangeiras ou de empresas sob controle estrangeiro nas atividades de pesquisa, lavra, beneficiamento, exploração ou aproveitamento dos minerais críticos ou estratégicos.

Em suma, o PL traz importantes avanços na democratização e controle sobre os bens minerais. Entretanto lida com noções vagas de prioridades nacionais, interesse coletivo e soberania mineral que facilmente podem ser manipuladas pelos interesses das empresas mineradoras e seus representantes políticos no poder público. Sendo assim, ainda está por definir o que seriam estas noções que via de regra são utilizadas para justificar projetos pautados por interesses privados de grandes companhias e seus acionistas.

Por fim, organizamos uma tabela com as sínteses de cada iniciativa legislativa e as respectivas análises.

Quadro 1. Síntese das iniciativas legislativas

MARCO LEGAL	AUTORIA	PRINCIPAIS PONTOS	CRÍTICAS
Projeto de lei 1.992/2020	Deputado estadual Jean Freire	Propõe a criação do Polo Minerário e Industrial do Lítio nos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri. Visa fortalecer a cadeia produtiva do lítio, promover desenvolvimento tecnológico e gerar empregos na região. Estabelece medidas para beneficiamento local do lítio, investimentos em pesquisa e desenvolvimento, criação de linhas de crédito e participação de representantes locais na implementação do polo. Em tramitação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais	O projeto coloca como objetivo principal o encadeamento produtivo do lítio e a agregação de valor à matéria-prima, ignorando experiências de violações ao meio ambiente e às populações causadas pela verticalização produtiva da mineração. Por fim, não está certo que a alocação de recursos para a diversificação econômica desses municípios vá para setores como a agricultura familiar, o turismo e outros fortalecem a economia local e proporcionam postos de trabalho e renda para além da mineração.
Decreto 11.120/2022, de 5 de julho de 2022.	Presidente Jair Messias Bolsonaro	Permite operações de comércio exterior de minerais e minérios de lítio sem imposição de critérios, limites ou condicionantes específicos, exceto aqueles previstos em lei.	Tal decreto facilita as exportações dos minerais extraídos por multinacionais da mineração sem imposição de critérios ou condicionantes. A ausência de regulamentação específica pode resultar em uma exploração desenfreada desses recursos, sem considerar adequadamente os interesses da população a longo prazo. Ademais, limita a participação e o envolvimento da sociedade civil. Ausência de consulta pública e transparência no processo de tomada de decisões.
Projeto de lei 2.809/2023	Deputados federais: Adriana Ventura (NOVO-SP), Evair de Melo (PP-ES), Coronel Chrisóstomo (PL-RO), Kim Kataguiri (UNIÃO-SP), Flávia Morais (PDT-GO), Dagoberto Nogueira (PSDB-MS), Lebrão (UNIÃO-RO) e José Medeiros (PL-MT)	Promove a certificação voluntária do "Lítio Verde". Propõe a criação de um Polo Minerário e Industrial do Lítio nos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, para fortalecer a cadeia produtiva minerária e industrial do lítio e contribuir para o desenvolvimento regional; estabelece critérios para a certificação do "Lítio Verde" Pronta para Pauta no Plenário (PLEN) e sob regime de tramitação de urgência	A permissão para operações de comércio exterior de minerais e minérios de lítio sem imposição de critérios ou condicionantes pode comprometer o controle do país sobre seus próprios bens naturais. Essa falta de controle pode levar à exaustão rápida das reservas de lítio, prejudicando a capacidade do país de utilizar esses recursos estratégicos no futuro. Ademais, a ausência de critérios e restrições na exportação e importação limita a participação e o envolvimento da sociedade civil.
Projeto de lei 4.367/2023	Deputada federal Dandara (PT-MG)	Propõe o aumento da alíquota da CFEM sobre a exploração do lítio para 4,0% e a criação do Fundo Social do Lítio, destinado ao desenvolvimento social das regiões onde ocorre a exploração mineral do lítio. O projeto também estabelece critérios para a utilização do fundo e prioriza a destinação dos recursos para ações de educação, pesquisa e desenvolvimento científico, combate à pobreza e de desenvolvimento socioeconômico nas áreas mineradas. Aguardando parecer do relator da Comissão de Minas e Energia,	A proposta de aumento na alíquota da CFEM sobre a exploração do lítio, bem como a criação do Fundo Social do Lítio, sugere uma preocupação em garantir que a renda mineral seja melhor distribuída junto aos entes públicos, o que em tese poderia gerar algum benefício para a população. No entanto, o projeto de lei parece não abordar diretamente questões relacionadas à democratização do processo decisório no setor de mineração. Assim o direcionamento da renda mineral seguiria tendo pouca influência das demandas da sociedade, principalmente das comunidades atingidas.
Projeto Vale do Lítio	Governador Romeu Zema	Esse projeto tem como intuito transformar o norte e nordeste de Minas Gerais em pólos de exploração de lítio, atraindo empresas de capital internacional	Falta de consulta pública, de participação efetiva das comunidades nas decisões relacionadas ao projeto e falta de cooperação efetiva com os municípios.

Projeto de lei 2780/2024	Deputados federais: Zé Silva (Solidariedade/MG), Keniston Braga (MDB/PA), Duda Ramos (MDB/PR), Laura Carneiro (PSD/RJ), Zé Vitor (PL/MG) e Raimundo Santos (PSD/PA)	Busca instituir a Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos (PNMCE), o Comitê de Minerais Críticos e Estratégicos (CMCE), além de outras iniciativas para desenvolvimento industrial estratégico e ecológico. Sob regime de tramitação de urgência.	Não apresenta medidas específicas para garantir a distribuição equitativa dos benefícios entre as diferentes regiões e comunidades.
Medida Provisória n° 1308, de 2025	Presidente Luiz Inácio da Silva	Cria a possibilidade de licenciamento ambiental especial, visando à consecução de empreendimentos entendidos pelo governo federal como estratégicos.	As principais mudanças em relação ao licenciamento padrão é o prazo máximo de um ano para a conclusão do processo e a priorização do licenciamento especial nos órgãos competentes. Assim sendo, a MP carrega todas as vicissitudes do licenciamento já existente, como quase completa impossibilidade de agentes e grupos atingidos influírem no processo decisório, a baixa transparência do processo e, por fim, a falta de controle popular no processo deliberativo, ao mesmo tempo em que restringe ainda mais o prazo para a conclusão do processo. Por isso é provável que projetos licenciados enquanto especiais passem ainda mais rápido por cima dos interesses das comunidades tradicionais, grupo atingidos e gerem ainda mais danos ambientais.
Projeto de lei 3699/2025	Patrus Ananias (PT/MG)	Dispõe sobre a política de pesquisa e aproveitamento de minerais considerados críticos ou estratégicos.	Traz importantes avanços na democratização, controle sobre os bens minerais e na pauta dos Territórios Livres de Mineração. Entretanto lida com noções vagas de prioridades nacionais, interesse coletivo e soberania mineral que facilmente podem ser manipuladas pelos interesses das empresas mineradoras e seus representantes políticos no poder público. Sendo assim, ainda está por definir o que seriam estas noções que via de regra são utilizadas para justificar projetos pautados por interesses privados de grandes companhias e seus acionistas.

Elaboração: Autores (2025).

Apesar da criação de diversas iniciativas legislativas nos últimos anos, o marco regulatório brasileiro parece estar atrasado em relação à urgência da regulação de minerais estratégicos, imposta pela crescente demanda global. Em geral, as medidas adotadas priorizam a atuação do mercado na extração de lítio, centralizando o poder de decisão nas empresas mineradoras. Os quatro pilares de avaliação – democratização, participação popular, transparência e justiça socioambiental – recebem pouca ou nenhuma atenção nessas iniciativas, evidenciando a baixa possibilidade de participação das comunidades afetadas nas decisões e medidas propostas. A democratização, a participação popular e a transparência são notavelmente prejudicadas tanto no marco legal atual quanto nas propostas de atualização.

Dentre as medidas propostas, destacam-se os avanços na captura da renda mineral (com o aumento da CFEM do lítio), na criação do Fundo Social e no encadeamento produtivo. Contudo, cada um desses pontos apresenta limitações específicas e contradições. O aumento da alíquota da CFEM é necessário, pois, em termos comparativos internacionais, a taxa permanece baixa, mesmo após a alteração (Coelho et al., 2023). Todavia, o aumento da alíquota não assegura que os recursos serão direcionados para a melhoria da qualidade de vida da população, sobretudo das comunidades atingidas (Oliveira et al., 2024).

Na perspectiva construída neste artigo, o Fundo Social é uma medida positiva. No entanto, sem maiores especificações, paira a dúvida se o Fundo representará um mecanismo de controle popular ou se reproduzirá a tendência de Fundos e Conselhos controlados pelos interesses empresariais do setor (Oliveira; Zucarelli, 2020).

Por fim, o encadeamento produtivo, com seu objetivo de reter uma parte maior dos recursos no país onde ocorre a extração, também se mostra uma medida promissora. No entanto, caso não haja formas de democratização e controle popular sobre essa estrutura produtiva, ela tende a se tornar violadora de direitos e predadora do meio ambiente, como indicam as experiências brasileiras de encadeamento produtivo da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da Estrada de Ferro Carajás (EFC) (Coelho, 2016).

Embora alguns avanços tenham sido observados em relação à renda mineral apropriada pelo Estado e à criação de conselhos, a governança do setor ainda se concentra em atender aos interesses das empresas mineradoras. A maioria das iniciativas funciona como incentivo e facilitadora da extração de lítio, sem um controle social efetivo e mecanismos robustos de proteção ambiental e social. O resultado é um cenário em que os efeitos gerados pela atual estrutura de mineração tendem a ser reproduzidos na extração de minerais estratégicos, considerando ainda a possibilidade destes mesmos efeitos serem agravados devido ao incentivo irresponsável do atual modelo de mineração.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou as iniciativas institucionais de representantes políticos brasileiros relacionadas à mineração de lítio no Brasil, buscando compreender como essas autoridades têm influenciado a extração e a gestão desse recurso mineral. A relevância deste debate foi evidenciada pela quantidade expressiva de propostas apresentadas nos últimos três anos. Dada a incerteza quanto à aprovação dessas medidas, é difícil definir com precisão as características do futuro marco regulatório.

Conforme explicitado no artigo, a democratização, a participação popular, a transparência e a justiça socioambiental são pouco ou nada contempladas pelas iniciativas. Consequentemente, percebe-se uma tendência à reprodução do modelo de mineração vigente, que reproduz e intensifica desigualdades socioeconômicas, prejudica comunidades locais e gera impactos ambientais significativos.

A título de consideração final, cabe ressaltar que o campo progressista se divide basicamente em duas posições majoritárias, que não são necessariamente opostas. A primeira posição se opõe a priori à mineração, não importando a maneira que a atividade será regulada. A segunda posição se coloca favorável da mineração que seja regulada de acordo com os princípios próprios desse progressismo. Esta não é uma análise que pretendemos aprofundar no momento, mas de destacar a necessidade de diálogo entre as duas posições em alguns pontos e de demarcação das impossibilidades de convergência entre outros. Fica o apontamento.

REFERÊNCIAS

AEPET – Associação dos Engenheiros da Petrobras. **Onde fica a maior reserva de lítio do Brasil? Saiba como o país deve explorar e ampliar sua produção**: entre os elementos fundamentais para tornar o Brasil uma das lideranças na transição energética está o lítio. 2023. Disponível em: https://aepet.org.br/noticia/onde-fica-a-maior-reserva-de-litio-do-brasil-saiba-como-o-pais-deve-explorar-e-ampliar-sua-producao/. Acesso em: 24 ago. 2024.

AGÊNCIA SENADO. **Governo**: dependência externa de fertilizantes vai continuar nos próximos anos. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/05/24/governo-dependencia-externa-de-fertilizantes-vai-continuar-nos-proximos-anos. Acesso em: 24 ago. 2024.

ALONSO, Aleida Azamar. El mito de la transición energética y la importancia del litio. In: ALONSO, Aleida Azamar (org.). **Litio en América Latina**: demanda global contra daño socioambiental. Ciudad de México: Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 2022. p. 23–43.

ARONOFF, Kate; BATTISTONI, Alyssa; COHEN, Daniel Aldana; RIOFRANCOS, Thea. **Um planeta a conquistar**: a urgência de um Green New Deal. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Projeto de Lei n. 1.992/2020, de 27 de junho de 2020. **Diário do Legislativo**, Brasil, 27 jun. 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/1992/2020. Acesso em: 24 ago. 2024.

BLOOMBERG LÍNEA. **Lítio**: após queda de 80% este ano, analistas preveem cenário nebuloso em 2024. 2023. Disponível em: https://www.bloomberglinea.com.br/mercados/litio-apos-queda-de-80-este-ano-analistas-preveem-cenario-nebuloso-em-2024/. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRITISH GEOLOGICAL SURVEY. **Lithium**: definitions, mineralogy and deposits. 2016. Disponível em: https://nora.nerc.ac.uk/id/eprint/534440/1/lithium_profile.pdf. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 2.159/2021**. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785. Acesso em: 1 out. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto-Lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 fev. 1967. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-227-28-fevereiro-1967-376017-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 24 ago. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto n. 2.413, de 4 de dezembro de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 dez. 1997. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2413-4-dezembro-1997-400728-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 24 ago. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto n. 10.577, de 14 de dezembro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2020/decreto-10577-14-dezembro-2020-790909-norma-pe.html. Acesso em: 24 ago. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto n. 11.120, de 5 de julho de 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jul. 2022. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2022/decreto-11120-5-julho-2022-792939-norma-pe.html. Acesso em: 24 ago. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 2.809/2023**. 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2365362. Acesso em: 24 ago. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 4.367/2023**. 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2386210. Acesso em: 24 ago. 2024.

CAMPELLO, Cecília; MALERBA, Julianna; TUPINAMBÁ, Soraya. **Da transição energética à transição ecológica**: a contribuição da justiça ambiental e um convite ao debate. Rio de Janeiro: FASE, 2024.

CANAL ENERGIA. **Lula pede retirada de duas indicações de Bolsonaro à autoridade nuclear**. 2023. Disponível em: https://www.canalenergia.com.br/noticias/53237236/lula-pede-retirada-de-duas-indicacoes-de-bolsonaro-a-autoridade-nuclear. Acesso em: 24 ago. 2024.

CÁRITAS MG – Regional de Minas Gerais. **Projeto Vale do Lítio transformará o Jequitinhonha em polo de exploração para benefício externo**. 2023. Disponível em: https://mg.caritas.org.br/noticias/projeto-vale-do-litio-transformara-o-jequitinhonha-em-polo-de-exploracao-para-beneficio-externo. Acesso em: 24 ago. 2024.

COELHO, Tádzio. **Noventa por cento de ferro nas calçadas: mineração e (sub)desenvolvimento em municípios minerados pela Vale S.A.** 2016. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/17722. Acesso em: 24 ago. 2024.

COELHO, Tádzio. Minério-dependência em Brumadinho e Mariana. **Lutas Sociais**, v. 22, n. 41, p. 252–267, 2018.

COELHO, Tádzio *et al.* **O paraíso fiscal da Vale e seus efeitos nos municípios minerados: preços de transferência, CFEM e a Vale S.A.** São Luís: JnT, 2023.

COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR (CNEN). **Composição do Conselho Deliberativo**. *Memória CNEN*. Disponível em: https://memoria.cnen.gov.br/memoria/buscacomposicaoCd.asp. Acesso em: 24 ago. 2024.

COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR (CNEN). **Presidentes da CNEN**. Disponível em: https://memoria.cnen.gov.br/memoria/Presidentes.asp. Acesso em: 24 ago. 2024.

FÁVERO, Claudenir; MONTEIRO, Fernanda Testa. Disputas territoriais no Vale do Jequitinhonha: uma leitura pelas transformações nas paisagens. **Agriculturas**, v. 11, n. 3, 2014.

GREGO, Marcela. **A transição energética global e os impactos ambientais para a América Latina:** análise do conceito de "justiça climática" através dos conflitos ambientais marcados pelo EJAtlas 2023. 2023. Dissertação (Mestrado em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). **The role of critical minerals in clean energy transitions**. Paris: IEA, 2021.

LOPES, José Sérgio Leite. Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação. **Horizontes Antropológicos**, v. 12, n. 25, p. 31–64, 2006.

NEXO JORNAL. **O retrocesso do PL do Licenciamento, para um constituinte**. 2025. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/externo/2025/07/16/pl-do-licenciamento-ambiental-devastacao-constituinte. Acesso em: 1 out. 2025.

OLIVEIRA, Raquel; ZUCARELLI, Marcos. A gestão dos conflitos e seus efeitos políticos: apontamentos de pesquisa sobre mineração no Espinhaço, Minas Gerais. **Revista Contemporânea de Antropologia**, n. 49, 2020.

OLIVEIRA, Antônia *et al.* **Para onde vai a CFEM? Uma avaliação das receitas e despesas dos municípios do estado do Pará e Minas Gerais (2022–2023)**. 2024. Disponível em: https://deolhonacfem.org/nota-tecnica-11-para-onde-vai-a-cfem/. Acesso em: 1 dez. 2024.

PACKER, Larissa. **Como funciona o capitalismo "verde": mecanismos jurídicos e financeiros preparam o Brasil para um novo modelo de acumulação**. 2012. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2012/07/regula%C3%A7%C3%A3o-nacional-para-nova-fase-de-acumula%C3%A7%C3%A3o-papel-do-estado-1.pdf. Acesso em: 24 ago. 2024.

PROJETO BRASIL POPULAR. **Projeto Brasil Popular**. 2023. Disponível em: https://projetobrasilpopular.org. Acesso em: 24 ago. 2024.

SANTOS, Elaine. **Debates y enfrentamientos: historia y políticas de la explotación del litio en Brasil**. In: ALONSO, Aleida Azamar (org.). **Litio en América Latina: demanda global contra daño socioambiental**. Ciudad de México: SEMARNAT; UAM, 2022. p. 161–187.

SEDE-MG – Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais. **Governo de Minas apresenta o Vale do Lítio para empresa líder mundial na cadeia do mineral, em Xangai, na China**. 2023. Disponível em: https://www.desenvolvimento.mg.gov.br/inicio/noticias/noticia/2266/governo-de-minas-apresenta-o-vale-do-litio-para-empresa-lider-mundial-na-cadeia-do-mineral,-em-xangai,-na-china. Acesso em: 24 ago. 2024.

SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL (SGB). **Lítio no Brasil**. 2024. Disponível em: http://www.mcter.cprm.gov.br/litio/nobrasil.html. Acesso em: 24 ago. 2024.

SILVA, Cássio Alexandre da *et al.* Relações étnico-raciais, territorialidades e segregação socioespacial: conflitos identitários nos Gerais do Sertão Mineiro. **Boletim Alfenense de Geografia**, v. 2, n. 4, p. 3–18, 2022.

SULZBACHER, Aline; FERNANDES, Leonardo Cesar; ALMEIDA, Clebson Souza de. "Nas minas, a terra vale ouro": questão agrária e mineração no Vale do Jequitinhonha (Minas Gerais, Brasil). **Revista NERA**, v. 24, n. 59, p. 393–414, 2021.

TRADING ECONOMICS. **Commodities: lithium**. 2024. Disponível em: https://tradingeconomics.com/commodity/lithium. Acesso em: 24 ago. 2024.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:
Liliane Pereira Amorim;
Karla Karoline Rodrigues Silva;
Isabel Christina Gonçalves Oliveira;
Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

Revista de Direito Socioambiental
Dossiê "Territorialidades e Conflitos Socioambientais".
jul./dez. 2025

Como citar este artigo:

MOURA, Eduardo Wallan Batista; Nova lei de agrotóxicos e o constitucionalismo ambiental abusivo no brasil: do retrocesso socioambiental ao constitucionalismo ecológico. **Revista de Direito Socioambiental - REDIS**, Morrinhos, Brasil, v. 03, n. 02, jul./dez., 2025, p. 43-68.

Data da submissão: 11/10/2025

Data da aprovação: 30/11/2025

NOVA LEI DE AGROTÓXICOS E O CONSTITUCIONALISMO AMBIENTAL ABUSIVO NO BRASIL: DO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL AO CONSTITUCIONALISMO ECOLÓGICO

NEW PESTICIDE LAW AND ABUSIVE ENVIRONMENTAL CONSTITUTIONALISM IN BRAZIL: FROM SOCIO-ENVIRONMENTAL REGRESSION TO AN ECOLOGICAL CONSTITUTIONALISM

NUEVA LEY DE AGROTÓXICOS Y EL CONSTITUCIONALISMO AMBIENTAL ABUSIVO EN BRASIL: DEL RETROCESO SOCIOAMBIENTAL AL CONSTITUCIONALISMO ECOLÓGICO

EDUARDO WALLAN BATISTA MOURA[1]

RESUMO

O artigo analisa criticamente a Lei nº 14.785/2023 (nova Lei de Agrotóxicos) à luz da Constituição de 1988 e do paradigma do constitucionalismo ecológico. Parte-se da hipótese de que a referida lei promove um retrocesso socioambiental, viabilizado através do que chamamos de constitucionalismo ambiental abusivo, que consiste na instrumentalização da legalidade constitucional para violar cronicamente o dever estatal de proteção ambiental. A pesquisa tem como objetivo central demonstrar que ao romper com o modelo tripartite e concentrar competências regulatórias dos agrotóxicos no Ministério da Agricultura e Pecuária, a nova lei viola princípios constitucionais fundamentais como a precaução, prevenção e vedação ao retrocesso socioambiental. A metodologia adota abordagem qualitativa, com base em análise documental e revisão bibliográfica. Ao

[1] Doutorando e Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB); Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI); Especialista em Direitos Humanos pelo Instituto Esperança Garcia; Professor Universitário; Assessor jurídico no Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Pesquisador vinculado aos grupos de pesquisa Direitos Humanos e Cidadania (UFPI) e Direito, Sociedade Mundial e Constituição (UnB); Pesquisa na área de Direito, com ênfase em Teoria Constitucional, Democracia, Constitucionalismo Latino-americano, Economia Política e Direito Socioambiental. E-mail de contato: eduardowallan@hotmail.com CV: http://lattes.cnpq.br/7739149153182776. ORCID: https://orcid.org/0009-0004-7797-6973.

final, conclui-se que a nova legislação consolida um modelo de governança que configura um retrocesso socioambiental, no qual o Estado atua como agente de legitimação dos interesses da agroindústria. Como resposta, propõe-se o constitucionalismo ecológico como caminho de reconstrução normativa, hermenêutica, institucional e político-social, fundado na interdependência entre a proteção da natureza e os direitos fundamentais.
Palavras-chave: Lei de Agrotóxicos. Constitucionalismo Ambiental Abusivo. Retrocesso Socioambiental. Constitucionalismo Ecológico.

ABSTRACT

The article critically analyzes Law No. 14,785/2023 (the new Pesticides Law) considering the 1988 Constitution and the paradigm of ecological constitutionalism. It starts from the hypothesis that the law promotes a socio-environmental setback, made possible through what we call abusive environmental constitutionalism, which consists of the instrumentalization of constitutional legality to chronically violate the state's duty of environmental protection. The main objective of the research is to demonstrate that by breaking with the tripartite model and concentrating regulatory powers over pesticides in the Ministry of Agriculture and Livestock, the new law violates fundamental constitutional principles such as precaution, prevention, and prohibition of socio-environmental regression. The methodology adopts a qualitative approach, based on documentary analysis and bibliographic review. In conclusion, it is found that the new legislation consolidates a model of governance that constitutes a socio-environmental setback, in which the state acts as an agent of legitimization of the interests of agribusiness. In response, ecological constitutionalism is proposed as a path for normative, hermeneutic, institutional, and political-social reconstruction, based on the interdependence between the protection of nature and fundamental rights.
Keywords: Pesticides Law. Abusive Environmental Constitutionalism. Socio-environmental Regression. Ecological Constitutionalism.

RESUMEN

El artículo analiza críticamente la Ley n.º 14.785/2023 (nueva Ley de Agrotóxicos) a la luz de la Constitución de 1988 y del paradigma del constitucionalismo ecológico. Se parte de la hipótesis de que dicha ley promueve un retroceso socioambiental, posibilitado a través de lo que denominamos constitucionalismo ambiental abusivo, que consiste en la instrumentalización de la legalidad constitucional para violar crónicamente el deber estatal de protección ambiental. El objetivo central de la investigación es demostrar que, al romper con el modelo tripartito y concentrar las competencias reguladoras de los plaguicidas en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la nueva ley viola principios constitucionales fundamentales como la precaución, la prevención y la prohibición del retroceso socioambiental. La metodología adopta un enfoque cualitativo, basado en el análisis documental y la revisión bibliográfica. Al final, se concluye que la nueva legislación consolida un modelo de gobernanza que configura un retroceso socioambiental, en el que el Estado actúa como agente de legitimación de los intereses de la agroindustria. Como respuesta, se propone el constitucionalismo ecológico como vía de reconstrucción normativa, hermenéutica, institucional y político-social, basada en la interdependencia entre la protección de la naturaleza y los derechos fundamentales.
Palabras clave: Ley de Agrotóxicos. Constitucionalismo Ambiental Abusivo. Retroceso Socioambiental. Constitucionalismo Ecológico.

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1960, com a publicação do livro Primavera Silenciosa pela bióloga Rachel Carson em 1962, a preocupação com os efeitos danosos dos agrotóxicos ganhou contornos mais concretos. No entanto, mesmo com os alertas de Carson sobre os riscos e perigos desses produtos para o meio ambiente e o avanço de legislações nacionais e internacionais de proteção ambiental, o uso de insumos químicos na agricultura só aumentou nas últimas décadas. Esse processo faz parte da assim chamada "evolução" do setor agrícola, que desde a metade do século XX passou a incorporar cada vez mais tecnologia bioquímica no seu processo produtivo.

Nesse contexto de avanço tecnológico da produção agroindustrial, o Brasil foi se firmando historicamente como um dos maiores consumidores de agrotóxicos do mundo, sobretudo em razão da expansão do modelo de agricultura intensiva voltado à exportação de *commodities* ocorrido nos últimos 50 anos (Terra, 2008). Esse processo ganhou ainda mais força nos anos 1970, quando a crise do modelo econômico de Industrialização por Substituição de Importações deslocou a centralidade da política macroeconômica do Brasil da indústria para a agricultura de exportação (Morceiro, 2012).

Com isso, ocorreu a chamada "Revolução Verde"[2], que foi o processo de modernização agrícola impulsionada por políticas que priorizavam a produtividade da agricultura em larga escala e estimulavam o uso de insumos agroquímicos, como o Programa Nacional de Defensivos Agrícolas (PNDA) de 1975.[3] Desde então, o setor agrícola nacional cresceu e aumentou exponencialmente sua produtividade, sendo esse crescimento cada vez mais dependente de substâncias químicas[4], muitas delas já proibidas em outros países devido ao seu perfil toxicológico de alto risco para o meio ambiente a para a saúde humana.

Ano após ano o Brasil se isola cada vez mais na liderança do ranking de maior consumidor de agrotóxicos do mundo. Segundo dados da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO – sigla em inglês)[5], o Brasil utilizou 800 milhões de kg de agrotóxicos em 2022. Os Estados Unidos, que ocupa a segunda posição no ranking mundial, utilizaram 467 milhões, um

[2] A expressão foi adotada durante a Guerra Fria para indicar a possibilidade de revolucionar as condições de vida da humanidade, superando o problema da fome por meio do uso intensivo de produtos químicos e de tecnologia na agricultura. A alusão ao "verde" teve, portanto, uma dupla conotação: a primeira delas, mais óbvia, estava relacionada à agricultura; a segunda aludia a uma alternativa à Revolução Vermelha (socialista) como solução para o fim da miséria. (Bombardi, 2023, p. 44).

[3] Sobre o contexto do PNDA e sua relação com a ditadura militar brasileira, ver: Lignani; Brandão (2022)

[4] Terra (2008) reconstrói esse processo evolutivo da indústria de agrotóxicos no Brasil e mostra como dos anos 1970 aos anos 2000, o Brasil sempre esteve entre os maiores mercados de agrotóxicos do mundo.

[5] FAOSTAT. *Production – FAOSTAT*. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/RP/visualize>. Acesso em: 14/08/2025

percentual de 41,6% a menos que o Brasil; enquanto a Indonésia, terceiro do ranking mundial, usou 294 milhões de kg, um percentual de 63,2% a menos que o Brasil (FAOSTAT, 2024).

Quando colocados em perspectiva histórica, os números de consumo de agrotóxicos no Brasil são ainda mais alarmantes e mostram a abrupta escalada no uso dessas substâncias. No ano de 2002, o país utilizou 146 milhões de kg de agrotóxicos em seu território. Ou seja, um aumento de 81,75% no consumo anual de agrotóxicos no país nos últimos 20 anos (Faostat, 2024).[6] Isso implica dizer que em 2022 o Brasil consumiu cerca de 4kg de agrotóxicos por habitante, considerando os 203 milhões de habitantes registrados pelo Censo 2022 do IBGE.[7]

Nesse cenário de aumento exponencial do uso de agrotóxicos no território brasileiro, os marcos legais de regulamentação sobre o registro, comercialização e fiscalização dessas substâncias exercem um papel fundamental para que o Estado cumpra seu dever constitucional de proteção contra as externalidades negativas associadas à esses produtos, de modo que garanta ao povo a efetividade dos direitos fundamentais à saúde, à vida, à dignidade humana e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previstos na Constituição de 1988.

Desde 1989, a regulação dos agrotóxicos era exercida pela Lei n° 7.802/89, e regulamentada apenas em 2002 pelo Decreto n° 4.074/02. Juntas essas normas realizavam o papel de regular o controle de registros, reavaliações, fiscalização, uso e comercialização dos agrotóxicos no Brasil com base em um modelo tripartite, dos quais participavam de forma igualitária os órgãos federais do meio ambiente, saúde e agricultura, para assegurar que nas tomadas de decisão do processo regulatório dos agrotóxicos fossem considerados os aspectos ambientais, de saúde humana e de eficiência agrícola.

No entanto, esse sistema de regulamentação tripartite foi recentemente superado com a promulgação da Lei nº 14.785/23, a nova lei de agrotóxicos, que dispõe sobre a utilização, registros, produção, comercialização, embalagens e inaugura o novo marco legal dos agrotóxicos do Brasil. A nova lei deriva de um projeto de lei que tramitava no congresso nacional há mais de vinte anos e possuía o apelido de “PL do Veneno”, devido ao seu caráter mais permissivo e flexível em relação aos agrotóxicos, sob a justificativa da necessidade de uma modernização dos parâmetros regulatórios nacionais sobre a matéria.[8]

[6] FAOSTAT. Production – FAOSTAT. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/RP/visualize>. Acesso em: 14/08/2025.
[7] IBGE. Panorama do Censo 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 14/08/2025.
[8] O projeto é apresentado pelo setor ruralista como modernização, flexibilização, desburocratização de uma lei “atrasada” que impede o crescimento do setor. No entanto, dificilmente se enxergam os benefícios do projeto à sociedade civil, posto que a “flexibilização” acarretaria em estímulo à utilização de agrotóxicos, de maneira ainda menos responsável em termos ambientais e sociais, por um país que já é recordista em consumo de pesticidas. (Leonel Jr.; Helmold, 2018, p. 2009).

A nova lei foi sancionada pelo Presidente da República com 17 mensagens de veto, estes com foco em dispositivos que rompiam com o modelo tripartite e conferiam ao órgão federal da agricultura um papel de protagonismo no processo regulatório dos agrotóxicos, especialmente nos registros, alterações após registro e na reanálise de riscos. Dos 17 vetos realizados pelo Presidente, 14 foram derrubados pelo Congresso[9], o que possibilitou a manutenção do perfil mais permissivo e flexível da nova norma com a centralização de poderes no órgão federal da agricultura.

Agora, em novembro de 2025, passados quase dois anos da vigência da nova lei de agrotóxicos, ainda restam muitas dúvidas e incertezas acerca da regulamentação da matéria em âmbito nacional, que ficou em uma espécie de "limbo normativo". Isso porque embora a regulação de agrotóxicos seja um processo extremamente complexo, ainda não houve a edição de um decreto regulamentador específico para as diretrizes gerais da Lei nº 14.785/23, o que faz com que disposições previstas no Decreto n° 4.074/02 que são incompatíveis com a nova lei ainda estejam em vigência, gerando lacunas e insegurança jurídica na governança regulatória dos agrotóxicos no Brasil.

Diante desse contexto conflituoso[10] em torno da nova lei de agrotóxicos no Brasil, o presente artigo busca investigar os retrocessos socioambientais promovidos pela Lei nº 14.785/23 e compreender os principais problemas do atual modelo de governança proposto pela nova legislação. O escopo, portanto, é analisar a mudança do paradigma normativo com o intuito de identificar inconstitucionalidades e pontos mais sensíveis da nova norma, com o objetivo geral de investigar como esse novo marco legal impacta os direitos fundamentais e as possíveis soluções que uma perspectiva de constitucionalismo ecológico pode oferecer para a problemática do uso abusivo de agrotóxicos no Brasil.

Para alcançar esse intento, nos debruçarmos de forma mais aprofundada sobre inovações trazidas pela Lei nº 14.785/23 nos institutos do registro e reanálise de riscos, com a intenção de identificar os pontos mais sensíveis e inconstitucionalidades na reconfiguração normativa promovida nesses institutos. Em seguida, abordaremos a nova lei geral de agrotóxicos sob a perspectiva do constitucionalismo ambiental abusivo (Landau, 2020), para compreender como o abuso de agrotóxicos contribui para o retrocesso socioambiental e viola direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988. Por fim, investigaremos como o constitucionalismo ecológico pode nos oferecer ferramentas para pensar soluções para a problemática dos agrotóxicos (Iacovino, 2020).

[9] Congresso Nacional. Veto nº 47/2023 (Flexibilização de registro de agrotóxicos). Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/16209>. Acesso em: 14/08/2025.

[10] Ao longo de toda sua tramitação, a lei foi alvo de críticas dos movimentos ambientalistas; após a tramitação no legislativo, foi alvo de 17 mensagens de veto; e hoje já é alvo de ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, a ADI 7701.

Para viabilizar os objetivos, a pesquisa adota abordagem metodológica qualitativa e descritivo-analítica, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental. Em termos procedimentais, a pesquisa realizou uma revisão bibliográfica sobre seus dois temas estruturantes: a) lei de agrotóxicos; e b) constitucionalismo ecológico.[11] A análise documental e normativa aparece no artigo de forma transversal, tendo como fontes primárias as legislações e bases de dados sobre agrotóxicos. Por fim, a análise socio-constitucional dos agrotóxicos no Brasil sob a perspectiva do constitucionalismo ecológico servirá como fundamento para a construção da hipótese central do artigo: a de que o abuso de agrotóxicos viola direitos fundamentais de forma crônica e estrutural.

O artigo está estruturado em três seções interdependentes, que buscam articular o debate jurídico-regulatório com a análise constitucional e socioambiental sobre a nova lei de agrotóxicos no Brasil. A primeira seção, intitulada "lei nº 14.785/23 e o fim do modelo tripartite", examina os principais problemas do novo marco regulatório que culminaram no fim do modelo regulatório tripartite. A segunda seção, denominada "nova lei de agrotóxicos e o constitucionalismo ambiental abusivo", investiga como os mecanismos do constitucionalismo ambiental foram instrumentalizados para a promoção do retrocesso socioambiental. Por fim, a terceira seção, intituladas "alternativas a partir do constitucionalismo ecológico", dedica-se a investigar o potencial do constitucionalismo ecológico para a promoção dos deveres estatais de proteção socioambiental.

1 LEI Nº 14.785/23 E O FIM DO MODELO TRIPARTITE: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA FLEXIBILIZAÇÃO REGULATÓRIA DOS AGROTÓXICOS NO BRASIL

Os problemas no que diz respeito à temática de agrotóxicos no Brasil são muitos. Devido ao recorde mundial de consumo de agrotóxicos, o país acumula evidências empíricas de impactos negativos dessas substâncias à saúde humana e ao meio ambiente.[12] No entanto, aqui nesta seção não pretendemos abordar esses impactos de forma empírica, mas sim expor alguns dos pontos mais sensíveis do novo marco regulatório dos agrotóxicos, que traz inconstitucionalidades e insegurança jurídica sobre a regulação da matéria.

Assim, para fins de estruturação da análise e delimitação de escopo, esta seção dará ênfase nos seguintes aspectos: i) Competência e independência no processo de registro; e ii)

[11] A revisão na base de dados Scielo e Portal de Periódicos Capes, com artigos selecionados por critério de impacto.

[12] Dos dez agrotóxicos mais vendidos no país, cinco estão banidos na Europa: mancozebe, atrazina, acefato, clorotalonil e clorpirifós. Entre outros efeitos provocados pela atrazina, que é um herbicida, destacam-se: câncer de estômago, linfoma não Hodgkin, câncer de próstata, câncer de tireoide, câncer de ovário, mal de Parkinson, asma, respiração com ruído, infertilidade, baixa qualidade do sêmen, malformações congênitas e danos a células hepáticas. O inseticida acefato, por sua vez, é citotóxico e genotóxico sobre espermatozoides humanos e está associado a diabetes tipo 2, hiperglicemia, disfunção no metabolismo de lipídios, danos ao DNA e câncer (Bombardi, 2023, p. 58).

Reavaliação/reanálise de riscos.[13] A escolha desses pontos se dá pela maior sensibilidade desses temas, que são cruciais na regulamentação dos agrotóxicos. Sensibilidade esta demonstrada pelo fato de que dos 14 vetos presidenciais da nova lei que foram derrubados pelo Congresso Nacional, mais da metade versam são sobre o processo de registro ou reanálise de riscos, o que mostra como a disposição normativa sobre esses temas são pontos de dissenso.

1.1 Competência e independência dos órgãos de meio ambiente, agricultura e saúde nos registros de agrotóxicos no Brasil

Ainda durante a tramitação no Congresso Nacional, um dos principais pontos de tensão entre movimentos ambientalistas e setores da agroindústria para a nova legislação era o uso da terminologia "agrotóxicos".[14] Embora a disputa em torno de qual termo seria o mais apropriado tenha se estendido durante todo o longo processo de tramitação do projeto, a denominação "agrotóxico" acabou prevalecendo sobre a "defensivos agrícolas"[15], terminologia defendida pela bancada ruralista. Mas ainda que tenha permanecido na nova legislação, o termo passou a vigorar com uma nova definição.

Na antiga lei, o termo agrotóxico possuía um escopo mais abrangente, que abarcava os produtos utilizados nos setores produtivos da agroindústria, pastagens, florestas (nativas ou implantadas), ambientes urbanos e hídricos.[16] Já na nova lei, houve uma separação na classificação dos produtos utilizados pela agroindústria e os utilizados em florestas, outros ecossistemas e ambientes hídricos. Trata-se da distinção entre os "agrotóxicos" e os "produtos de controle ambiental". Aqui não entraremos na discussão sobre o mérito da mudança terminológica, que foge ao objeto do artigo.[17] O importante para nossa análise é compreender como a inovação terminológica impacta diretamente a divisão das competências para registro dos agrotóxicos.

[13] "Reavaliação" é o termo utilizado no antigo marco legal dos agrotóxicos no Brasil, enquanto "Reanálise" é o termo utilizado a partir da Lei nº 14.785/2023.

[14] Ainda na tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional, a terminologia "Agrotóxico" era questionada por parlamentares da "bancada ruralista". Defensores da agroindústria, esses parlamentares trabalharam para que a terminologia "Agrotóxico" fosse substituída por "Defensivos Agrícolas" na nova legislação, em uma manobra com o intuito de descaracterizar o simbolismo de perigo relacionado a essas substâncias. Para compreender melhor essa discussão, ver: Grigori, Pedro. Agrotóxico, veneno, defensivo? Entenda a disputa pelo nome desses produtos agrícolas. Repórter Brasil, 24 jan. 2019. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2019/01/agrotoxico-veneno-defensivo-entenda-a-disputa-pelo-nome-desses-produtos-agricolas/>. Acesso em: 20/08/2025.

[15] Sobre essa terminologia, ver: Carvalho *et al.*, 2017.

[16] Art, 2°, I - agrotóxicos e afins: a) os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos; b) substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento (Brasil, 1989).

[17] Para compreender de forma mais aprofundada a discussão sobre a terminologia "agrotóxicos", ver: Paschoal (2019).

A distinção promovida pela nova lei não se trata apenas da diferenciação terminológica entre os produtos utilizados na produção agrícola e no manejo florestal e hídrico. Com a diferenciação baseada na destinação dos produtos, a nova lei afastou a competência regulatória vinculante dos órgãos federais ambiental e de saúde sobre os produtos utilizados pela agroindústria. Ou seja, a distinção entre "agrotóxicos" e "produtos de controle ambiental" da nova lei foi manejada para centralizar formalmente a competência vinculante no órgão federal da agricultura e fragilizar a participação dos órgãos ambiental e da saúde no processo regulatório dos agrotóxicos de uso agropecuário.[18]

Desde a vigência da Lei n° 7.802/89, vigorava no Brasil um modelo regulatório triparte do registro e controle de agrotóxicos, com a participação vinculante dos órgãos federais do meio ambiente (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA), agricultura (Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA) e saúde (Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa). Nesse modelo, IBAMA, MAPA e Anvisa compartilhavam competências vinculantes durante todo o processo de registro, alterações após registros e reavaliação, com prerrogativas estabelecer as diretrizes e exigências a serem apresentados pelos requerentes de registro e reavaliação dos agrotóxicos comercializados no Brasil.

Dessa forma, havia uma governança multisetorial, sinérgica e mais eficiente, pois embora todos estivessem em pé de igualdade, o IBAMA dispunha sobre as questões ambientais, o MAPA sobre as questões agrícolas e a Anvisa sobre as questões relacionadas à saúde humana, privilegiando a vocação técnica de cada órgão na governança regulatória dos agrotóxicos no Brasil. E mesmo sendo um processo extremamente complexo, a competência para estabelecer exigências era compartilhada entre os três órgãos, privilegiando uma lógica de cooperação administrativa para uma análise sistemática dos agrotóxicos.

Cada órgão atuando dentro da sua competência técnica, mas exercendo suas funções com autonomia e em lugar de igualdade com os demais, para que assim fosse possível promover uma governança regulatória que protegesse a sociedade da exposição aos perigos e riscos associados a essas substâncias.

No entanto, o modelo trazido pela Lei 14.785/23 rompe com esse sistema. A nova lei desarticula o modelo tripartite e o órgão da agricultura é elevado ao patamar de coordenador do processo de registro dos agrotóxicos. As implicações disso no processo de registro talvez não mudem, tendo em vista que IBAMA e Anvisa ainda participam com certa autonomia. Contudo, nas alterações

[18] Art. 4º É estabelecido o órgão federal responsável pelo setor da agricultura como o órgão registrante de agrotóxicos, de produtos técnicos e afins, bem como o órgão federal responsável pelo setor do meio ambiente como o órgão registrante de produtos de controle ambiental, de produtos técnicos e afins (Brasil, 2023).

após registro, apenas o coordenador do registro decide sobre as alterações realizadas pelo solicitante de alteração. Ou seja, nas alterações após registro, IBAMA e Anvisa são rebaixados a meros figurantes.

Em termos práticos, a partir do Art. 27, I, II e III da Lei 14.785/23[19], um agrotóxico pode ser registrado com um perfil toxicológico mais baixo, passando pelo crivo de IBAMA, MAPA e Anvisa, e após a aprovação, solicitar a alteração de registro mudando a composição do produto para um perfil toxicológico mais alto, sendo a alteração analisada apenas pelo MAPA. Logo, independente do que o solicitante alterar (processo produtivo, especificações do produto, matérias-primas, outros ingredientes ou aditivos), apenas o MAPA irá decidir sobre tais mudanças, mesmo que as alterações tornem o produto mais danoso à saúde humana e meio ambiente.

Na prática, isso pode transformar o processo de registro em um procedimento meramente simbólico de fachada, já que após o registro a composição do produto pode ser alterada para um perfil toxicológico mais alto e tais alterações serão analisadas apenas pelo MAPA. Em resumo, não haverá uma análise tríplice do processo de alteração de registro. O modelo tripartite é quebrado para que IBAMA e Anvisa sejam meros consultores sem poder decisório, que mesmo alertando sobre riscos químicos inaceitáveis à saúde e meio ambiente, o MAPA não será obrigado a seguir suas recomendações.

Desse modo, permitir a alteração no conteúdo desses produtos sem que haja a devida análise vinculante por parte do IBAMA e Anvisa, que atuam para proteger os direitos difusos e coletivos ao meio ambiente e à saúde, viola frontalmente os princípios da prevenção, precaução a vedação ao retrocesso socioambiental previstos na Constituição de 1988. Dinâmica que se repete também na Reanálise de riscos.

1.2 Reanálise de riscos

Segundo a nova lei, a reanálise deve ocorrer quando organizações internacionais responsáveis pela saúde, alimentação ou meio ambiente das quais o Brasil seja membro integrante ou com as quais seja signatário de acordos ou convênios alertarem para riscos ou desaconselharem o uso de agrotóxicos.[20] Dispositivos desse tema foram alvo de quatro vetos presidenciais, todos eles

[19] Art. 27. Serão avaliadas tecnicamente pelo órgão registrante as seguintes alterações de registro: I - processo produtivo; (Promulgação partes vetadas) II - especificações do produto técnico e formulado; (Promulgação partes vetadas) III - alteração de matérias-primas, de outros ingredientes ou de aditivos; (Promulgação partes vetadas) (Brasil, 2023).

[20] Art. 3°, § 9º Quando organizações internacionais responsáveis pela saúde, pela alimentação ou pelo meio ambiente das quais o Brasil seja membro integrante ou com as quais seja signatário de acordos e de convênios alertarem para riscos ou desaconselharem o uso de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental e afins, deverá a autoridade competente tomar

derrubados pelo congresso nacional.[21] Mas mesmo com a aparente manutenção dos parâmetros da antiga norma, é no processo de reanálise de riscos que reside outro problema estrutural trazido pela Lei nº 14.785/2023 e pelo fim do modelo tripartite.

Ainda sob a vigência do antigo marco legal, o processo de reanálise, antes denominado de "reavaliação", possuía o mesmo ponto de partida do alerta da comunidade internacional para os riscos de determinada substância, já que os registros de agrotóxicos no Brasil não possuem prazo de validade. A nova lei, que supostamente se dispunha a "modernizar" a regulamentação dos agrotóxicos no Brasil, não alterou essa sistemática que concede o registro de agrotóxicos *ad infinitum*, embora as boas práticas regulatórias e o próprio princípio da precaução indiquem que substâncias de alto perigo e risco para o meio ambiente e saúde humana não deveriam possuir prazo de validade indeterminada.

Além de não estabelecer legalmente uma periodicidade para a reanálise dos riscos e avançar para uma legislação mais protetiva à saúde humana e ao meio ambiente, a nova legislação também colocou o MAPA como coordenador do processo de reanálise de riscos, relegando ao IBAMA e Anvisa apenas o papel de emitir manifestações consultivas quando solicitados pelo órgão da agricultura. Desse modo, assim como nas alterações após registro, nem a IBAMA nem Anvisa possuem poder vinculante no processo de reanálise de riscos.

Esse rearranjo é particularmente problemático porque os riscos relacionados aos agrotóxicos podem ser de três naturezas: i) redução de eficiência agronômica; ii) alteração dos riscos à saúde humana; ou iii) alteração dos riscos ao meio ambiente.

No antigo marco legal a coordenação da reavaliação cabia ao órgão que representasse o aspecto a ser reavaliado[22] e podendo, a depender do resultado, o produto ter seu registro mantido, alterado, suspenso ou cancelado. Já na nova lei, a reanálise é concentrada no MAPA mesmo nos processos em que a suspeita de alteração do risco recaia sobre aspectos relacionados à saúde humana ou ao meio ambiente. Com isso, a posição do MAPA é soberana independente de sua competência técnica para avaliar as características específicas do risco analisado, o que representa mais uma das faces da ruptura com o modelo tripartite.

Na prática, o Art. 29 da Lei nº 14.785/2023 subordina a avaliação técnico-científica de riscos ambientais e de saúde a critérios de eficiência produtiva e econômica. Isso porque a nova lei

providências de reanálise dos riscos considerando aspectos econômicos e fitossanitários e a possibilidade de uso de produtos substitutos.

[21] Congresso Nacional. Veto nº 47/2023 (Flexibilização de registro de agrotóxicos). Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/16209>. Acesso em: 14/08/2025.

[22] Brasil. Instrução Normativa Conjunta nº 2, de 27 de setembro de 2006. Dispõe sobre as reavaliações de agrotóxicos, seus componentes e afins. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 29 set. 2006. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=138803>. Acesso em: 20/08/2025.

determina que o processo de reanálise feito pelo MAPA deve considerar aspectos econômicos, fitossanitários e a possibilidade de produtos substitutos no processo de reanálise. Ou seja, mesmo diante de produtos que estão sendo rejeitados pela comunidade internacional e de sabido risco à saúde humana e meio ambiente, o MAPA ainda deverá avaliar impactos econômicos antes de definir se o agrotóxico deve ou não continuar sendo utilizado no Brasil.

Além disso, a nova lei vincula medidas restritivas ao produto à existência de plano fitossanitário de substituição do produto por outro semelhante. O parágrafo único do Art. 31 determina que as medidas mais restritivas[23] só poderão ser tomadas caso haja um plano fitossanitário de substituição daquele produto. Desse modo, a norma se desloca o Estado do dever constitucional de proteção ambiental e da saúde humana para uma proteção do processo produtivo agrícola, subordinando a promoção dos direitos fundamentais à segurança dos interesses econômicos do agronegócio.

Outro ponto sensível em relação à reanálise é que embora o ingrediente ativo[24] do agrotóxico esteja em reanálise por indícios de incremento no risco decorrente do seu uso, a nova lei permite que novos produtos sejam registrados com esses componentes que estão em reanálise, mantendo sua comercialização, produção e importação enquanto a reanálise não for concluída. Isso faz com que mesmo diante de incertezas sobre os riscos do ingrediente ativo em reanálise, toda a cadeia produtiva e comercial desse produto permaneça inalterada até um parecer conclusivo do MAPA.

Essa lógica de proteção do setor agrícola em detrimento dos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente viola o princípio constitucional da precaução e nos revela como o processo legislativo constitucional pode ser instrumentalizado para fragilizar a proteção socioambiental, que é dever do Estado garantido pela Constituição de 1988.

Ao deslocar o eixo decisório da regulação para uma perspectiva de eficiência econômica, a Lei nº 14.785/23 não apenas rompe o equilíbrio técnico-administrativo do modelo tripartite, mas inaugura um novo paradigma regulatório de perfil autoritário e centralizador nas tomadas de decisão, no qual a legalidade formal é utilizada para corroer garantias constitucionais de proteção ambiental e da saúde coletiva. Essa dinâmica marca o ponto de transição para um paradigma de constitucionalismo ambiental abusivo na governança dos agrotóxicos no Brasil.

[23] Art. 31 [...] V - restringir a comercialização; V - proibir, suspender ou restringir a produção ou a importação;VI - proibir, suspender ou restringir o uso; VII - cancelar ou suspender o registro.
[24] Art. 1º, XIV - ingrediente ativo: agente químico isolado ou em mistura com biológicos que confere eficácia a agrotóxicos, produtos de controle ambiental e afins; (Brasil, 2023).

2 NOVA LEI DE AGROTÓXICOS E O CONSTITUCIONALISMO AMBIENTAL ABUSIVO

Sob a vigência da nova lei, o Brasil bateu mais um recorde nacional na liberação de agrotóxicos.[25] Segundo dados do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), foram liberados 663 novos registros em 2024, o maior número da série histórica até o momento e um aumento de 19,43% em relação ao ano de 2023.[26]

Até o mês de julho de 2025, data de disponibilização do último relatório de registros do MAPA, o Brasil já autorizou o registro de 405 novos agrotóxicos, o que significa que em apenas sete meses de 2025 o país já liberou um número maior que todos os registros liberados no de 2017.[27] Mas o que esses números, embora assustadores, não revelam, é como os agrotóxicos são vetores de violações crônicas e estruturais de direitos fundamentais.

Ao desequilibrar a correlação de forças institucionais do modelo tripartite para conferir maior facilidade para circulação de produtos de alto perigo e risco à saúde e meio ambiente, a nova lei transcende a questão ambiental e se mostra como evidência de como o Estado pode ser instrumentalizado por meio dos próprios mecanismos constitucionais para violar a Constituição em nome de interesses particulares, promovendo um claro exemplo de constitucionalismo ambiental abusivo.

Landau (2020) define o constitucionalismo abusivo como o uso dos mecanismos constitucionais democráticos para enfraquecer a democracia, através de emendas ou substituições constitucionais que atentam contra a própria ordem constitucional, isto é, o constitucionalismo abusivo seria "o uso de mecanismos de mudança constitucional para tornar um Estado significativamente menos democrático do que era antes." (Landau, 2020, p. 22). Segundo Landau (2020), o constitucionalismo abusivo substitui as antigas práticas golpes de Estado militarizados, que dentro do paradigma democrático contemporâneo perderam espaço para golpes de caráter híbrido que instrumentalizam mecanismos legítimos da ordem constitucional para subvertê-la por dentro.

De acordo com Barbosa e Filho (2018), o constitucionalismo abusivo também pode ser visto como uma lente interpretativa mais ampla "para descrever a utilização de procedimentos, institutos e

[25] Rosa, João. Liberação de agrotóxicos bate recorde em 2024. CNN Brasil, Brasília, 28 jan. 2025. Disponível em: < https://www.cnnbrasil.com.br/politica/liberacao-de-agrotoxicos-bate-recorde-em-2024/ >. Acesso em: 08/09/2025.
[26] Ministério da Agricultura e Pecuária. Informações Técnicas sobre agrotóxicos. Publicado em 10 fev. 2017; atualizado em 21 ago. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/informacoes-tecnicas>. Acesso em: 08/09/2025.
[27] Ministério da Agricultura e Pecuária. Informações Técnicas sobre agrotóxicos. Publicado em 10 fev. 2017; atualizado em 21 ago. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/informacoes-tecnicas>. Acesso em: 08/09/2025.

medidas próprias do direito constitucional para minar ou restringir a democracia constitucional" (Barboza; Filho, 2018, p. 86). Nessa perspectiva, pode-se interpretar o caso da nova lei de agrotóxicos como uma prática de constitucionalismo ambiental abusivo na medida em que a nova lei é instrumentalizada dentro da legalidade constitucional parlamentar brasileira para enfraquecer sistematicamente a democracia ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Landau, 2020; Barboza; Filho, 2018).

O constitucionalismo ambiental abusivo, portanto, consiste na manipulação de mecanismos constitucionais e infraconstitucionais para dar forma e legitimidade jurídica a retrocessos socioambientais para subordinar a função protetiva do Estado em matéria ambiental à defesa de interesses econômicos, violando direitos fundamentais e fragilizando o projeto de democracia ecológica previsto no Art. 225 da Constituição de 1988 (Landau, 2020; Barboza; Filho, 2018).

Na Lei nº 14.785/2023, a legitimidade normativa serve como estratégia para conferir *status* de aparente constitucionalidade ao processo de degradação da natureza promovido pelo abuso de agrotóxicos. E seguindo essa linha, é possível compreender o constitucionalismo ambiental abusivo promovido pela nova lei de agrotóxicos a partir de três dimensões estruturais e interdependentes: i) a constitucional; ii) a institucional; e iii) a social.

Do ponto de vista *constitucional*, a reconfiguração administrativa provocada pelo fim do modelo tripartite viola formal e materialmente a constituição. Formal porque legisla sobre matéria privativa do Presidente da República, conforme previstos nos Art. 61, § 1º, II, "b" e Art. 84, VI, "a" da Constituição. Assim, ao dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal com o objetivo de privilegiar a atuação do órgão da agricultura como "gestor" do processo de regulação dos agrotóxicos no Brasil e acabar com o modelo tripartite, a nova lei incorre em inconstitucionalidade formal, além de violar o princípio da separação dos poderes e da legalidade administrativa.

O STF tem jurisprudência pacificada no sentido de que leis que de iniciativa parlamentar que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos do executivo são formalmente inconstitucionais, à exemplo do entendimento firmado na ADI 4288[28], em que o Ministro Alexandre de Morais consignou que o processo legislativo de iniciativa parlamentar que modifica competência e funcionamento de órgãos administrativos é formalmente inconstitucional.

Mas além da inconstitucionalidade formal, o fim do modelo tripartite também é materialmente inconstitucional porque enfraquece a função ambiental do Estado brasileiro e

[28] Brasil. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4288. Relator: Min. Edson Fachin; Relator para acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal. Julgamento em 29 jun. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2696224>. Acesso em: 15/09/25.

compromete o regime jurídico de proteção socioambiental previsto na Constituição de 1988, violando cronicamente os princípios da prevenção, precaução e da vedação ao retrocesso ambiental.

O princípio da prevenção, um dos principais fundamentos do direito ambiental contemporâneo, busca proteger a sociedade de evitar danos ambientais que já são conhecidos previsíveis de acordo com o conhecimento científico disponível.

Segundo Sarlet e Fensterseifer (2021, p. 617) "o princípio da prevenção opera com o objetivo de antecipar a ocorrência do dano ambiental na sua origem evitando-se, assim, que este venha a ocorrer". Em outras palavras, o princípio da prevenção determina que as normas devem resguardar a sociedade dos riscos ambientais que já são evitáveis graças ao avanço da ciência. No entanto, embora os perigos e riscos associados aos agrotóxicos no Brasil sejam amplamente reconhecidos pela comunidade científica[29], a Lei nº 14.785/2023 estabelece um regime jurídico de regulação flexível e mais permissivo a essas substâncias.

Além de violar o princípio da prevenção, a nova lei de agrotóxicos também viola o princípio constitucional da precaução. Conforme aponta Paulo Leme Machado (2008, p. 75) "Em caso de dúvida ou de incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução [...] Aplica-se o princípio da precaução ainda quando existe a incerteza, não se aguardando que esta se torne certeza". Quer dizer, precaução e prevenção andam juntas para resguardar a proteção socioambiental, mesmo que diante da incerteza do dano socioambiental.

Sarlet e Fensterseifer (2021) definem o princípio da precaução como um dos pilares mais importantes da proteção jurídica do meio ambiente, na medida que conduz a interpretação jurídica para a responsabilidade e cautela necessárias à proteção da vida, saúde e meio ambiente. O STF reconheceu[30] o princípio da precaução no ordenamento jurídico brasileiro no Recurso Extraordinário n° 627.189/SP e definiu que:

[29] Hess *et al.* (2021, p. 119) nos mostra os efeitos adversos provocados pelos principais agrotóxicos comercializados no Brasil. O glifosato, por exemplo, que é o pesticida mais consumido no país, tem sua exposição associada a problemas de saúde como linfoma não hodgkin, infertilidade; autismo; problemas renais crônicos, danos às células embrionárias e da placenta, morte programada e necrose de células placentárias, umbilicais e embrionárias, desregulador endócrino em células hepáticas, proliferação de células de câncer de mama; e danos a células hepáticas.

[30] Nesse caso, objeto do Tema 479, o STF decidiu sobre o risco de exposição a campos eletromagnéticos de linhas de transmissão de energia elétrica. No acórdão, que aplicou o princípio da precaução, o tribunal decidiu que em face das incertezas científicas sobre os riscos da exposição a esses campos, devem-se aplicar os padrões internacionais de segurança, de modo a prevenir eventuais efeitos nocivos à saúde da população. Tese fixada: No atual estágio do conhecimento científico, que indica ser incerta a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por sistemas de energia elétrica, não existem impedimentos, por ora, a que sejam adotados os parâmetros propostos pela Organização Mundial de Saúde, conforme estabelece a Lei nº 11.934/2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3919438&numeroProcesso=627189&classeProcesso=RE&numeroTema=479> Acesso em: 25/08/2025.

> o princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais (STF, 2017).

No entanto, a aplicação do princípio da precaução não ocorre na política de agrotóxicos. Com a Lei nº 14.785/2023, substâncias em reanálise, com suspeitas de causarem riscos desconhecidos à saúde humana ou ao meio ambiente, podem continuar a serem usadas e comercializadas normalmente sem qualquer tipo de restrição até que haja um parecer do MAPA, o que viola frontalmente o princípio da precaução.

De forma mais ampla, a nova lei de agrotóxicos também viola o princípio da vedação ao retrocesso socioambiental, que segundo o entendimento do STF na ADPF n° 748:

> o princípio da vedação ao retrocesso ambiental afasta a possibilidade de que alterações legislativas ou regulamentares venham a eliminar a proteção ambiental sobre determinados ecossistemas ou a dispensar a fiscalização ambiental sobre determinados empreendimentos com potencial degradante, por configurar uma involução na proteção ao meio ambiente que não se justifica perante o ordenamento jurídico (STF, 2022).[31]

Nos termos da jurisprudência do Supremo, o retrocesso socioambiental representa uma involução no regime jurídico de proteção do meio ambiente. Essa involução se formaliza por meio da norma inconstitucional forma e materialmente, mas se viabiliza pela via institucional. É o que acontece no novo marco legal dos agrotóxicos no Brasil.

Do ponto de vista *institucional*, a nova lei promove um constitucionalismo ambiental abusivo ao promover o fim do modelo tripartite, que marca um deslocamento institucional da função estatal de proteção ao meio ambiente para a proteção do setor agroindustrial. Isto é, o novo regime jurídico dos agrotóxicos deixa de promover o princípio da precaução para garantir a produção de *commodities*[32] e facilitar o funcionamento da lógica do neoextrativismo implementada no Brasil, em que o Estado atua como garantidor da estrutura institucional e normativa capazes de oferecer a segurança jurídica que confere o verniz de legalidade para as práticas econômicas socialmente abusivas dos setores da agroindústria, mesmo que elas representem retrocessos socioambientais que são constitucionalmente vedados.

[31] Brasil. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 748/DF. Relatora: Min. Rosa Weber. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno. Julgamento em 23 mai. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6018018>. Acesso em: 16/09/25.

[32] Soja, milho e algodão, juntos, são o destino de 80% dos agrotóxicos comercializados por aqui — os cultivos de soja, sozinhos, receberam 57% dos agrotóxicos vendidos no Brasil em 2021. Praticamente 90% dos agrotóxicos em circulação no Brasil são aplicados em apenas cinco culturas: soja, milho, algodão, pasto e cana-de-açúcar (Bombardi, 2023, p. 17).

Nesse sentido, a concentração do poder institucional sobre agrotóxicos no MAPA evidencia esse desvirtuamento do dever de proteção ambiental do Estado que rompe com a lógica de gestão tripartite para promover uma gestão baseada na proteção dos mercados. Isso revela o poder de influência da agroindústria na política estatal e mostra como o processo legislativo constitucional pode ser capturado para reconfigurar e institucionalidade para a defesa de interesses privados que contrariam a Constituição e os princípios da democracia socioambiental.

A antiga lei, por exemplo, previa em seu Art. 5° a possibilidade do controle popular sobre os agrotóxicos através da previsão legal de pedido de cancelamento ou impugnação de agrotóxicos para entidades de classe do setor, partidos políticos e entidades legalmente constituídas para defesa dos interesses difusos relacionados à proteção do consumidor, do meio ambiente e dos recursos naturais. Esse era um importante mecanismos no controle sobre efeitos adversos dessas substâncias, mas na nova lei essa importante ferramenta de participação que possibilitava um controle social dos agrotóxicos foi descontinuada.

A Lei nº 14.785/2023, mesmo após um ano de sua promulgação, ainda não possui decreto de regulamentação. A ausência de um decreto regulamentador deixa diversas lacunas institucionais no processo regulatório dos agrotóxicos. Esse vácuo administrativo também configura um abuso na medida em que essas lacunas prejudicam os mecanismos de fiscalização, transparência e controle na regulação do setor, além de gerarem insegurança jurídica, já que nova lei em grande medida dispõe contrariamente ao Decreto n° 4.074/02, ainda em vigor.

Diante de tudo isso, é preciso compreender criticamente que esse rearranjo institucional e perceber que ele não é *socialmente* neutro, considerando que suas consequências são diferentemente sofridas a depender de determinadas condições de vulnerabilidade social.

Bombardi (2023) nos alerta sobre como as desigualdades sociais aprofundam ainda mais a exposição às externalidades negativas desses produtos. Na prática, o ônus do constitucionalismo ambiental abusivo na política de agrotóxicos incide de modo mais severo sobre determinados recortes sociais, como populações rurais trabalhadores da agricultura familiar, crianças, gestantes, povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, que sofrem maior exposição e têm menor capacidade de se defender perante os interesses do complexo agroindustrial.

Essa distribuição desigual dos danos socioambientais configura uma violação crônica e estrutural de direitos fundamentais e transforma os territórios de comunidades tradicionais e da agricultura familiar em zonas de sacrifício[33] socioambiental: espaços em que a vida e o território são

[33] As zonas de sacrifício são caracterizadas como localidades onde a sede por desenvolvimento econômico a todo custo prevalece em detrimento de altos níveis de degradação social e ecológica. Essas "zonas" de extração são objeto de diversas formas de destruição ecológica (água, ar, terras, fauna e flora) e geralmente são implementadas em lugares ocupados por

desconstitucionalizados e não possuem status de iguais pertencentes ao pacto constitucional de nação perante o Estado brasileiro, para viabilizar uma agenda predatória de desenvolvimento econômico (Viégas, 2006; Sousa, 2021).

Um acontecimento que ilustra como violações crônicas de direitos fundamentais ocorre por meio da violência química e atingem de forma mais grave as comunidades tradicionais e seus territórios é o caso de pulverização aérea de agrotóxicos, modalidade de aspersão desses produtos que avança cada vez mais no território nacional e leva consigo as marcas do risco químico e da violência no campo.

O caso "Zé Maria do Tomé", no Estado do Ceará, é um exemplo emblemático de como comunidades rurais da agricultura familiar são mais expostas ao risco químico direto (intoxicações agudas e crônicas decorrentes da exposição direta e indireta aos agrotóxicos) e à violência social e ambiental que o acompanha.

José Maria foi um agricultor e líder comunitário cearense que lutava contra pulverização aérea de agrotóxicos na região da Chapada do Apodi (CE), prática que José denominava de "chuva de veneno". O líder comunitário teve um papel fundamental no movimento que resultou na promulgação da lei municipal que proibiu a pulverização aérea de agrotóxicos na cidade de Limoeiro do Norte (CE).[34] Segundo reportagem sobre o caso de José Maria:

> empresas do agronegócio tinham na pulverização aérea a forma mais viável de expurgar veneno em seus cultivos de banana, expondo o ambiente, os trabalhadores e os moradores aos riscos de contaminação. É nesse contexto que emerge a figura de Zé Maria do Tomé, um camponês que se voltou contra a prática da pulverização aérea e mobilizou as comunidades, entidades, movimentos populares e universidades na luta contra o uso de agrotóxicos" (Brasil de Fato, 2021, s/p).

Lamentavelmente, a luta de José Maria pela preservação do meio ambiente e dos modos de vida no campo teve um fim trágico após José Maria ser assassinado no dia 21 de abril de 2010 com 25 tiros em uma emboscada motivada por sua atuação contra o uso abusivo de agrotóxicos em sua região. Segundo o Ministério Público do Ceará, Zé Maria foi assassinado com 25 tiros de arma de fogo a mando de um fazendeiro da região que era contra a luta de José Maria.[35]

pessoas subalternizadas (pessoas negras, indígenas, pobres), que têm seus direitos humanos "sacrificados" em nome do suposto desenvolvimento trazido pela atividade econômica extrativista de larga escala (Viégas, 2006).

[34] Limoeiro do Norte. Lei Municipal nº 1.478, de 20 de novembro de 2009. Dispõe sobre a proibição do uso de aeronaves nas pulverizações de lavouras no município de Limoeiro do Norte. Disponível em: < https://www.camaralimoeirodonorte.ce.gov.br/leis/549 >. Acesso em: 23/08/2025.

[35] G1 Ceará. Caso Zé Maria do Tomé: acusado de matar ambientalista que lutava contra agrotóxicos vai a julgamento 14 anos depois. *G1*, 9 out. 2024. Disponível em: < https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2024/10/09/caso-ze-maria-do-tome-acusado-de-matar-ambientalista-que-lutava-contra-agrotoxicos-vai-a-julgamento-14-anos-depois.ghtml>. Acesso em: 24/08/25.

Após 10 anos desse trágico episódio, em 2019, o Estado do Ceará promulgou a da Lei n. 16.820/2019, batizada de "Lei Zé Maria do Tomé", que proibia a pulverização aérea de agrotóxicos na agricultura no Estado do Ceará. A lei logo foi questionada perante o STF e objeto da ADI 6137, proposta pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, sob o argumento de que a lei violaria os "Arts. 1º, IV; 170, caput e IV; e 187, todos da Constituição da República, que protegem a liberdade econômica, a liberdade de iniciativa e a atividade agrária" (STF, 2019).

No entanto, segundo a ministra Carmen Lúcia, relatora da ADI no STF reconheceu[36] a constitucionalidade da lei por se tratar de norma que oferece regime mais protetivo à saúde humana e o meio ambiente, efetivando o princípio da precaução e reforçando a necessidade da questão dos agrotóxicos ser tratada de forma sistêmica, levando em consideração não apenas aspectos econômicos, mas a saúde humana e o meio ambiente, conforme determinado pela própria Constituição em seu Art. 170, que diz que a ordem econômica deve se desenvolver aliada a proteção do meio ambiente.

Com isso, é possível perceber que a nova Lei de Agrotóxicos não é neutra em seus efeitos sociais: ela agrava desigualdades estruturais e legitima a exposição diferenciada ao risco químico, criando zonas de sacrifício socioambientais que atingem de forma mais violenta determinados corpos e territórios. Essa é a dinâmica estrutural do constitucionalismo ambiental abusivo: um modelo de legalidade que promove a degradação socioambiental dentro da forma jurídica enquanto as populações mais vulneráveis suportam os custos socioambientais do agronegócio

Dessa forma, conclui-se que o constitucionalismo ambiental abusivo da Lei nº 14.785/2023 opera simultaneamente em três frentes: a constitucional, ao violar formal e materialmente a Constituição de 1988; a institucional, ao concentrar poderes técnicos e políticos no MAPA, desestruturando o modelo tripartite e afastando o controle social da regulação dos agrotóxicos; e

[36] A vedação à pulverização aérea de agrotóxicos é matéria afeta à saúde e ao meio ambiente, listada entre as competências administrativas comuns e entre as competências legislativas concorrentes da União, dos Estados e dos Municípios (incs. II e VI do art. 23; incs. VI e XII do art. 24, todos da Constituição da República). 3. A Lei n. 7.802/1989 é expressa ao preservar a competência legislativa dos Estados para regulamentar "o uso, a produção, o consumo, o comércio e o armazenamento dos agrotóxicos". Não há óbice a que os Estados editem normas mais protetivas à saúde e ao meio ambiente quanto à utilização de agrotóxicos. A regulamentação nacional limita-se a traçar os parâmetros gerais sobre a matéria, estabelecendo atividades de coordenação e ações integradas. Precedentes: ADI n. 3470, DJe 1º.2.2019; RE n. 761.056, DJe 20.3.2020; RE n. 286.789/RS, DJ 08.4.2005. 4. A livre iniciativa não impede a regulamentação das atividades econômicas pelo Estado, especialmente quando esta se mostra indispensável para resguardo de outros valores prestigiados pela Constituição, como a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho humano, a livre concorrência, a função social da propriedade, a defesa do consumidor e do meio ambiente e a busca do pleno emprego. 5. A norma questionada não se comprova desarrazoada nem refoge à proporcionalidade jurídica do direito à livre iniciativa e o do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecendo restrição razoável e proporcional às técnicas de aplicação de pesticidas no Estado do Ceará, após constatação científica dos riscos envolvidos na pulverização aérea de agrotóxicos (STF, 2023).

social, ao aprofundar desigualdades ecológicas e expor grupos vulneráveis de forma crônica aos perigos e riscos químicos associados a essas substâncias.

3 ALTERNATIVAS A PARTIR DO CONSTITUCIONALISMO ECOLÓGICO

É dentro desse paradigma de constitucionalismo ambiental abusivo que o constitucionalismo ecológico se insere como proposta de práxis teórico-normativa capaz de promover um modelo de democracia ecológica na governança do risco químico promovido pelos agrotóxicos no Brasil. O constitucionalismo ecológico oferece não apenas uma perspectiva crítica interpretativa para o problema dos agrotóxicos, mas também um repertório de soluções institucionais e normativas aptas a reconduzir a regulação dos agrotóxicos no Brasil aos parâmetros estabelecidos pela Constituição de 1988 e minimizar o caráter estrutural do problema.

Por certo que o constitucionalismo ecológico possui limitações diante do problema estrutural do modelo de desenvolvimento neoextrativista que castiga cada vez mais os países periféricos com o colonialismo químico promovido pela externalização dos riscos da produção de *commodities*, ainda mais considerando que o Brasil é o principal destino global dos agrotóxicos e que sua economia se aprofunda cada vez mais em dinâmicas periférico-dependentes[37] com o passar dos anos (Marini, 2000; Lessenich, 2019; Bombardi, 2023).

Assim, embora o constitucionalismo ecológico não consiga alterar as condições materiais do capitalismo químico-dependente brasileiro, ele nos fornece ferramentas para compreender a necessidade de uma proteção sistêmica da natureza e propor alternativas. Que não há, portanto, como se falar em direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para gerações presentes e futuras sem falar em restrições a práticas econômicas que causam a morte de pessoas e ecossistemas e expulsa os protetores da natureza, fauna e flora do seu habitat natural (Sassen, 2016; 2020).

Sampaio (2016) faz uma reconstrução do processo evolutivo da constitucionalização do meio ambiente, mostrando como a questão ambiental foi evoluindo dentro das constituições em três ciclos, que vão do constitucionalismo da intenção de proteção ambiental para um constitucionalismo antropocêntrico de direito humano ao meio ambiente até ao constitucionalismo ecológico, que

[37] No Brasil, há amplo predomínio de empresas multinacionais detentoras do registro de agrotóxicos contendo ingredientes ativos sem uso autorizado na União Europeia, o que constitui uma violação de direitos humanos à população brasileira. Esse tipo de tratamento desigual por parte dessas empresas multinacionais é visto de forma discriminatória ou até mesmo racista em termos de biossegurança, uma vez que praticam em seus territórios de origem legislações restritivas que não são adotadas nos países periféricos à sua economia." (Hess *et al.*, 2024, p.

considera a natureza enquanto sujeito próprio de direitos em perspectiva mais ampla e inserida na concepção de todos os direitos fundamentais (Sampaio, 2016).

Segundo Sampaio (2016, p. 84), o constitucionalismo ecológico "estaria a definir-se com a proclamação de 'direitos ambientais pós-humanos' ou 'direitos ambientais stricto senso'". Essa virada teve influência direta do movimento do novo constitucionalismo latino-americano, em que pela força de influência da cosmovisão indígena do *buen vivir* (ou *sumak kawsay*)[38] ocorreu o reconhecimento dos direitos da natureza na Constituição do Equador, considerado o paradigma fundamental da virada ecocêntrica no constitucionalismo.

Iacovino (2020) define o constitucionalismo ecológico como um sistema de proteção constitucional que reflete uma nova forma de pensar a interação entre sociedade e meio ambiente, em que a tutela jurídica da natureza não seja transgredida em função de interesses econômicos de exploração da natureza. Trata-se, portanto, de uma perspectiva ecocêntrica, que supera o paradigma antropocêntrico, no qual:

> el ser humano deja de ser el centro del universo, modifica radicalmente sus relaciones con la naturaleza y transforma toda la estructura normativa de protección ambiental; esto también implica la adopción de una perspectiva holística de comprensión de la vida, humana y no humana, que supone desafíos y quiebra antiguos paradigmas filosóficos y jurídicos. Además, la incapacidad de ver el ambiente separado de los otros aspectos de la sociedad exige una acción global y conjunta capaz de concebirlo como un bien colectivo de goce al mismo tiempo individual y general, como un verdadero derecho "transindividual (Iacovino, 2020, p. 278).[39]

Diferentemente do antropocentrismo mitigado que ainda estrutura o direito ambiental contemporâneo ocidental, o constitucionalismo ecológico surge como uma alternativa que reconhece a relação de interdependência entre natureza, sociedade, economia e direitos fundamentais, recolocando a dimensão ecológica no centro da normatividade constitucional sem submetê-la aos imperativos dos interesses de acumulação do capital.

[38] O Sumak Kawsay (ou Suma Qamaña - um termo Aymara de uso boliviano) inspira-se no postulado tradicional indígena andino sobre a necessidade social de alcançar uma "vida boa", entendendo esta como sendo fundada em relações harmoniosas tanto entre os seres humanos e a natureza, como em relações harmoniosas entre os componentes das próprias sociedades humanas. Assume-se que tanto o humano/ambiental (que é uma relação parte/todo) como o humano/humano estão ligados (Houtart, 2011, tradução nossa).

[39] Tradução livre: "O ser humano deixa de ser o centro do universo, modifica radicalmente suas relações com a natureza e transforma toda a estrutura normativa de proteção ambiental; isso também implica a adoção de uma perspectiva holística de compreensão da vida, humana e não humana, que supõe desafios e quebra antigos paradigmas filosóficos e jurídicos. Além disso, a incapacidade de ver o meio ambiente separado dos outros aspectos da sociedade exige uma ação global e conjunta capaz de concebê-lo como um bem coletivo de usufruto individual e geral, como um verdadeiro direito "transindividual" (Iacovino, 2020, p. 278).

Nessa perspectiva, o constitucionalismo ecológico pode operar em três níveis complementares de reconstrução da política de agrotóxicos no Brasil: i) o hermenêutico-normativo; ii) o institucional; e iii) o político-social.

Do ponto de vista *hermenêutico-normativo*, o constitucionalismo ecológico pressupõe que toda a interpretação constitucional sobre agrotóxicos, mesmo que traga impactos econômicos, deva ser orientada a partir de um meio ambiente visto de forma sistêmica, considerando os valores da democracia socioambiental, dos princípios da prevenção, precaução e da proibição do retrocesso, na medida em que a efetivação de todos os direitos fundamentais não é possível em um ambiente degradado.

A partir disso, o STF deve avançar na agenda de combate ao risco químico já iniciada na ADI n° 6137, e decretar a inconstitucionalidade da Lei n° 14.785/23 na ADI 7701, reconhecendo que a nova lei de agrotóxicos promove um retrocesso socioambiental que aumenta o risco químico suportado pela sociedade brasileira é incompatível com a Constituição de 1988.

Mas além de uma lente hermenêutica no âmbito do controle de constitucionalidade, esse critério interpretativo deve servir como limite concreto à atividade legislativa em matéria ambiental, de modo que impeça novos episódios de constitucionalismo ambiental abusivo e que leis futuras repitam a lógica retrocesso socioambiental da Lei nº 14.785/2023.

Sob o aspecto *institucional*, o constitucionalismo ecológico implica na reconfiguração das estruturas de governança da política de agrotóxicos com base na cooperação administrativa, transparência e controle social. Isso significa necessariamente restaurar o modelo tripartite e a participação vinculante do MAPA, IBAMA e Anvisa em todo o processo regulatório dos agrotóxicos. Além disso, garantir ainda que essas substâncias passem por processos periódicos de reanálise, com padrões cada vez mais protetivos em relação ao meio ambiente e à saúde humana, de modo que nenhum agrotóxico no Brasil tenha validade infinita.

A nível *político-social*, o constitucionalismo ecológico pressupõe a democratização da política de agrotóxicos por meio da participação social efetiva nos seus mecanismos de controle, com a criação de instâncias deliberativas que permitam a participação popular no processo de regulação dos agrotóxicos, principalmente das comunidades diretamente afetadas pelo risco químico.

Ademais, em paralelo a essa abertura democrática da governança dos insumos químicos da agricultura, é necessário promover a efetividade da Política Nacional de Agroecologia e Produção

Orgânica[40] e da Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos[41], com medidas concretas de fomento à transição agroecológica através de incentivos à pesquisa em bioinsumos, manejo agroflorestal sustentável e apoio técnico-financeiro aos produtores da agricultura familiar. Tudo isso aliado a uma efetivação da política de reforma agrária popular que garanta acesso à terra e a efetividade da função social da propriedade prevista na Constituição de 1988.

Ao articular essas três dimensões, pode-se alcançar a passagem de um constitucionalismo ambiental abusivo para um constitucionalismo ecológico que promova a tradução prática do dever constitucional de proteção da integridade ecológica e promoção da justiça socioambiental.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo nos permite afirmar que a Lei nº 14.785/2023 flexibiliza o processo de regulamentação dos agrotóxicos no Brasil e vale-se da estrutura constitucional para promover um constitucionalismo ambiental abusivo na política de agrotóxicos do Brasil. Ao invés de aperfeiçoar o sistema de regulação dos agrotóxicos, a nova lei reconfigura o papel do Estado e o transforma em protetor dos interesses da agroindústria.

Eivada de inconstitucionalidades, a nova lei promove um retrocesso socioambiental, sobretudo pela ruptura com o modelo tripartite de regulação dos agrotóxicos. Tal movimento, ao privilegiar interesses econômicos setoriais em detrimento dos deveres estatais de proteção ambiental e dos princípios da precaução e da prevenção, promove o que aqui denominamos de constitucionalismo ambiental abusivo, que consiste na manipulação da estrutura da legalidade constitucional para enfraquecer as garantias da própria Constituição de 1988.

Esse abuso se manifesta em três dimensões interdependentes: o constitucional, o institucional e o social. No plano constitucional, observou-se a violação da Constituição de 1988. No institucional, observamos a fragilização da regulação via desmantelamento do modelo tripartite. Já na dimensão social, verificou-se que a flexibilização de controles intensifica as injustiças socioecológicas, ampliando a exposição ao risco químico de grupos mais vulnerabilizadas.

[40] BRASIL. Decreto nº 7.794, de 11 de outubro de 2012. Dispõe sobre o ingresso e as atividades de estrangeiros no País, o registro, a residência, a documentação e o processo administrativo de remoção do estrangeiro. Diário Oficial da União: seção 1, 12 out. 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm>. Acesso em: 02/10/25.

[41] BRASIL. Decreto nº 12.538, de 30 de junho de 2025. Institui o Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jun. 2025. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12538.htm>. Acesso em: 15/08/25.

Diante dessa realidade, o artigo propôs o constitucionalismo ecológico como horizonte teórico, hermenêutico-normativo, institucional e político-social para uma reconstrução da política de agrotóxicos no Brasil.

Sob essa perspectiva, o enfrentamento do abuso constitucional ambiental na política de agrotóxicos através do constitucionalismo ecológico exige medidas concretas e interdependentes, como: i) a declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 14.785/2023; ii) a recomposição do modelo tripartite, com decisões técnicas obrigatoriamente compartilhadas entre saúde, meio ambiente e agricultura; iii) a instituição de prazos máximos de validade e reanálises periódicas para todos os registros de agrotóxicos; iv) o fortalecimento da participação social e da transparência; e v) o fomento à transição agroecológica e à reforma agrária popular, integrando políticas de crédito, pesquisa e valorização da produção orgânica.

Com isso, mais do que uma proposta normativa, o constitucionalismo ecológico constitui uma agenda de refundação não só da política de agrotóxicos, mas da própria legitimidade do Estado na promoção da justiça ecológica, recolocando as vidas humanas e não humanas no centro do projeto constitucional de 1988.

REFERÊNCIAS

BARBOZA, E. M. Q.; FILHO, I. N. R. Constitucionalismo Abusivo: Fundamentos Teóricos e Análise da sua Utilização no Brasil Contemporâneo. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 12, n. 39, p. 79–97, 2019. DOI: 10.30899/dfj.v12i39.641. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/641. Acesso em: 19 out. 2025.

BOMBARDI, Larissa Mies. **Agrotóxicos e colonialismo químico**. Editora Elefante, 2023.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4288**. Relator: Min. Edson Fachin; Relator para acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal. Julgamento em 29 jun. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2696224>. Acesso em: 15/09/25.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. **Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002**. Regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 jan. 2002.

BRASIL. **Lei nº 14.785, de 27 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre a pesquisa, a produção, a comercialização, a utilização, o controle, a inspeção e a fiscalização de pesticidas, produtos de

controle ambiental e afins, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 28 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989**. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 jul. 1989.

CARSON, Rachel. **Silent Spring**. Mariner Books, New York: 2002.

CARVALHO, Miguel Mundstock Xavier de; NODARI, Eunice Sueli; NODARI, Rubens Onofre. "Defensives" or "pesticides"? A history of the use and perception of pesticides in the state of Santa Catarina, Brazil, 1950-2002. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 24, p. 75-91, 2017.

CARVALHO, Miguel Mundstock Xavier de; NODARI, Eunice Sueli; NODARI, Rubens Onofre. "Defensivos" ou "agrotóxicos"? História do uso e da percepção dos agrotóxicos no estado de Santa Catarina, Brasil, 1950-2002. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 24, n. 1, p. 75-91, 2017.

CONGRESSO NACIONAL. **Veto nº 47/2023 (Flexibilização de registro de agrotóxicos)**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/16209>. Acesso em: 14/08/2025.

FAOSTAT. **Production – FAOSTAT**. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/RP/visualize>. Acesso em: 14/08/2025.

GRIGORI, Pedro. **Agrotóxico, veneno, defensivo? Entenda a disputa pelo nome desses produtos agrícolas**. *Repórter Brasil*, 24 jan. 2019. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2019/01/agrotoxico-veneno-defensivo-entenda-a-disputa-pelo-nome-desses-produtos-agricolas/>. Acesso em: 20/08/2025.

HOUTART, François. **El concepto de Sumak Kausay (Buen vivir) y su correspondencia com el bien común de la humanidad**. Ecuador Decide, n. 84, p.57-72, 2011.

IACOVINO, Angela. Constitucionalismo ecológico en América Latina: de los derechos ambientales a los derechos de la naturaleza. **Cultura Latinoamericana**, v. 31, n. 1, p. 266-320, 2020.

LANDAU, David. Constitucionalismo abusivo. **Revista Jurídica da UFERSA**, v. 4, n. 7, p. 17-71, 2020.

LEONEL JÚNIOR, Gladstone; HELMOLD, Pedro. Os trinta anos da Constituição Federal diante de uma política agrária "agrotóxico-dependente". **Revista de Direito Agrário**, Rio de Janeiro, ano, v. 21, p. 193-214, 2018.

LESSENICH, Stephan. **La sociedad de la externalización**. Herder Editorial, 2019.

LIGNANI, Leonardo de Bem; BRANDÃO, Júlia Lima Gorges. A ditadura dos agrotóxicos: o Programa Nacional de Defensivos Agrícolas e as mudanças na produção e no consumo de pesticidas no Brasil, 1975-1985. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.29, n.2, abr.-jun. 2022, p.337-359.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARINI, R. M. **Dialética da dependência**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MORCEIRO, Paulo César. **Desindustrialização na economia brasileira no período 2000-2011: abordagens e indicadores**. Cultura Acadêmica, 2012.

PASCHOAL, Adilson Dias. **Pragas, agrotóxicos ea crise ambiente: problemas e soluções**. Expressão Popular, 2019.

PELAEZ, Victor; TERRA, Fábio Henrique Bittes; DA SILVA, Letícia R. A regulamentação dos agrotóxicos no Brasil: entre o poder de mercado e a defesa da saúde e do meio ambiente. **Revista de Economia**, v. 36, n. 1, p. 27-48, 2010.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado. Nova ideologia/utopia do desenvolvimento. **Revista de antropologia**, p. 59-101, 1991.

ROSA, João. **Liberação de agrotóxicos bate recorde em 2024**. CNN Brasil, Brasília, 28 jan. 2025. Disponível em: < https://www.cnnbrasil.com.br/politica/liberacao-de-agrotoxicos-bate-recorde-em-2024/ >. Acesso em: 08/09/2025.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Os ciclos do constitucionalismo ecológico. **Revista Jurídica da UNI7**, v. 13, n. 2, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Algumas notas sobre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e sobre a dignidade da vida em geral**. 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico**: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. 6. ed. Rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SASSEN, Saskia. A massive loss of habitat: New drivers for migration. **Sociology of Development**, v. 2, n. 2, p. 204-233, 2016.

SASSEN, Saskia. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. Editora Paz e Terra, 2020.

SOUSA, Maria Sueli Rodrigues de. **Vivências constituintes: sujeitos desconstitucionalizados**. Teresina: Avant Garde, 2021.

TERRA, F. A Indústria de Agrotóxicos no Brasil. Curitiba: Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, 2008.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. **Desigualdade ambiental e "zonas de sacrifício"**. Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro, v. 21, 2006.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:
Liliane Pereira Amorim;
Karla Karoline Rodrigues Silva;
Isabel Christina Gonçalves Oliveira;
Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

Revista de Direito Socioambiental
Dossiê "Territorialidades e Conflitos Socioambientais".
jul./dez. 2025

O ALCANCE DOS DIREITOS DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADI 3239 PELO STF E DO CASO DAS COMUNIDADES DE ALCÂNTARA NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

THE SCOPE OF THE RIGHTS OF QUILOMBOLA COMMUNITIES IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF DAU 3239 AT THE SUPREME FEDERAL COURT AND THE ALCÂNTARA COMMUNITIES CASE BEFORE THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

EL ALCANCE DE LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS EN BRASIL: UN ANÁLISIS DE LA ADI 3239 EN EL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL Y DEL CASO DE LAS COMUNIDADES DE ALCÂNTARA ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

LEONARDO BORTOLOZZO ROSSI[1]
ISABELA MARIA VALENTE CAPATO[2]

Como citar este artigo:

ROSSI, Leonardo Bortolozzo; CAPATO, Isabela Maria Valente; O alcance dos direitos das comunidades quilombolas no Brasil: uma análise da ADI 3239 pelo STF e do caso das comunidades de Alcântara na Corte Interamericana de Direitos Humanos **Revista de Direito Socioambiental - REDIS**, Morrinhos, Brasil, v. 03, n. 02, jul./dez., 2025, p. 69-90.

Data da submissão: 24/07/2025

Data da aprovação: 09/11/2025

RESUMO

A busca pela efetividade dos direitos das Comunidades Quilombolas perpassa por obstáculos significativos, diante da falha sistêmica estatal

[1] Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) - FCHS/Franca (2022); Especialista em Ciências Criminais pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP) - Universidade de São Paulo (USP) (2019-2020). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Franca (2018). Faz pesquisa, principalmente, sobre direito internacional privado, direito internacional público e direitos humanos. Atualmente, no Doutorado, pesquisa sobre empresas e direitos humanos. E-mail de contato: lb.rossi@unesp.br. CV: http://lattes.cnpq.br/8698145994146015. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3180-6675.

[2] Graduanda em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP) – câmpus de Franca. Bolsista de Iniciação Científica (2024/12811-8), com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). E-mail de contato: i.capato@unesp.br. CV: http://lattes.cnpq.br/0859598946548505. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8664-4023.

de proteger, respeitar e assegurar os seus direitos humanos. No plano internacional, há uma série de documentos internacionais que garantem uma proteção especial às Comunidades, em especial à Convenção 169 de 1989 da OIT e a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, de 2007. Apenas com a redemocratização e o advento da Constituição Federal de 1988 e o consequente Decreto 4.887 de 2003, o arcabouço protetivo foi assegurado no Brasil. Assim, o objetivo deste trabalho é o de analisar o alcance das normas internacionais e nacionais de proteção aos direitos humanos das Comunidades Quilombolas. Para tanto, utiliza-se de uma abordagem metodológica dupla. Em um primeiro momento, procede-se à revisão bibliográfica para verificar o estado da arte das normas nacionais e internacionais sobre as Comunidades Quilombolas, além de analisar suas características socioeconômicas. Depois, procede-se à análise jurisprudencial de duas decisões paradigmáticas, a ADI 3239 julgada em 2018 pelo Supremo Tribunal Federal e o caso perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Comunidades de Alcântara, o qual responsabiliza o Estado brasileiro em 2024. O artigo conclui que há uma continuidade das violações aos direitos das Comunidades Quilombolas com um alcance limitado das normas protetivas.
Palavras-chave: Comunidades Quilombolas. Convenção 169 OIT. ADI 3239. Comunidades de Alcântara.

ABSTRACT

The pursuit of effectiveness in the rights of Quilombola Communities faces significant challenges due to the systemic failure of the state to protect, respect, and fulfill their human rights. On the international level, several documents provide special protection to these Communities, notably the International Labour Organization's Convention No. 169 of 1989 and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples of 2007. It was only with the return to democracy, the enactment of the 1988 Federal Constitution, and the subsequent Decree No. 4,887 of 2003 that a protective legal framework was established in Brazil. This article aims to analyze the scope of national and international human rights norms concerning Quilombola Communities. To this end, it adopts a dual methodological approach. First, it conducts a literature review to assess the state of the art of national and international norms regarding Quilombola Communities, along with an analysis of their socioeconomic characteristics. Then, it proceeds to a case law analysis of two landmark decisions: DAU 3239, ruled by the Brazilian Supreme Federal Court in 2018, and the case before the Inter-American Court of Human Rights regarding the Communities of Alcântara, in which the Brazilian State was held accountable in 2024. The article concludes that rights violations against Quilombola Communities persist, and the reach of protective norms remains limited.
Keywords: Quilombola Communities. ILO Convention No. 169. DAU 3239. Alcântara Communities.

RESUMEN

La búsqueda de la efectividad de los derechos de las Comunidades Quilombolas enfrenta obstáculos significativos debido a la falla sistémica del Estado en proteger, respetar y garantizar sus derechos humanos. En el ámbito internacional, diversos instrumentos jurídicos otorgan protección especial a estas comunidades, en particular el Convenio 169 de 1989 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. Solo con la redemocratización, la promulgación de la Constitución Federal de 1988 y el posterior Decreto 4.887 de 2003 se consolidó un marco legal de protección. El objetivo de este trabajo es analizar el alcance de las normas nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos de las Comunidades Quilombolas. Para ello, se adopta una metodología dual. En un primer momento, se realiza una

revisión bibliográfica para examinar el estado del arte de las normas nacionales e internacionales sobre las Comunidades Quilombolas, además de analizar sus características socioeconómicas. Luego, se lleva a cabo un análisis jurisprudencial de dos decisiones paradigmáticas: la ADI 3239, juzgada por el Supremo Tribunal Federal en 2018, y el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las Comunidades de Alcântara, en el cual el Estado brasileño fue responsabilizado en 2024. El artículo concluye que persisten las violaciones a los derechos de las Comunidades Quilombolas y que el alcance de las normas protectoras sigue siendo limitado.
Palabras clave: Comunidades Quilombolas. Convenio 169 de la OIT. ADI 3239. Comunidades de Alcântara.

INTRODUÇÃO

Em 2025, celebramos os 80 anos da adoção da Carta de São Francisco, documento fundante da Organização das Nações Unidas. Entre os diversos enunciados, destaca-se logo no primeiro artigo sobre os propósitos das Nações Unidas: o respeito ao princípio da autodeterminação dos povos ou da sua livre-determinação (Organização das Nações Unidas, 1945).

A centralidade da autodeterminação dos povos neste instrumento internacional e outros tratados e convenções subsequentes, como os Pactos de Direitos de 1966, justifica-se em razão das duas Grandes Guerras ocorridas na primeira metade do século XXI, que tiveram em sua gênese, conflitos étnicos intra e interestatais.

Em companhia aos processos decoloniais ocorridos nas décadas de 1950 e 1960, os povos originários atravessam uma rearticulação de seus direitos no plano internacional que se baseiam justamente no princípio da autodeterminação. Em 1989, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou a Convenção de n. 169, sobre Povos Indígenas e Tribais, a qual estabelece uma série de direitos humanos. Após vinte anos de discussões, em 2007, pela Assembleia Geral da ONU, estabeleceu-se outro marco normativo de proteção aos direitos aos povos originários: a Declaração de Direitos dos Povos Indígenas.

No Brasil, o reconhecimento aos direitos dos povos originários também ocorre de forma tardia. Apenas com a Constituição Federal de 1988 efetivou-se, de forma plena, o direito à terra dos povos indígenas, mesmo que tal direito fosse previsto em outras Constituições nacionais. A proteção aos direitos das Comunidades Quilombolas emana do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O procedimento para a identificação, demarcação e reconhecimento dessas terras ocorreu via a edição do Decreto 4.887, de 2003.

Embora exista um capítulo na Constituição dedicado à proteção aos povos indígenas, a preocupação com o respeito e efetividade dos direitos das Comunidades Quilombolas ainda necessita de uma agenda própria e um maior desenvolvimento teórico.

De forma semelhante à luta pela terra dos povos indígenas, a busca pelo reconhecimento dos direitos dessas Comunidades ainda sofre intensas resistências, as quais geram conflitos sociais que repercutem negativamente na formação de cada uma de suas identidades. Foi apenas em 2018 que o Supremo Tribunal Federal afirmou a constitucionalidade do Decreto 4.887/03 e a integração da Convenção de n. 169 da OIT na proteção a seus direitos (Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239).

Mesmo com tais avanços, o desrespeito aos direitos das comunidades ainda ocorre de forma reiterada. Em julgamento recente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Comunidades Quilombolas Alcântara vs Brasil, reconheceu-se a responsabilidade internacional do Estado brasileiro em garantir o respeito aos direitos dessas comunidades, entre os quais, o direito à consulta livre, prévia e informada.

Desse modo, o objetivo do presente artigo é o de analisar o alcance da Convenção 169 da OIT no ordenamento jurídico brasileiro, em particular no respeito aos direitos das Comunidades Quilombolas. A hipótese a ser avançada é que o Brasil descumpre com suas obrigações internacionais de proteger, respeitar e assegurar os direitos das Comunidades Quilombolas de forma reiterada.

O trabalho apresenta como metodologia uma dupla abordagem. A primeira, baseada em uma pesquisa de caráter exploratório, busca-se compilar dados bibliográficos e documentais acerca dos conceitos que envolvem a formação da identidade Quilombola e dos direitos garantidos a essa população. Após, a partir da análise de estudo de caso (Machado, 2017, p.356-389) de dois julgamentos, um a nível nacional e o outro regional, pretende-se avaliar o alcance da Convenção 169 da OIT no ordenamento jurídico brasileiro no tocante às Comunidades Quilombolas. Os casos de análise jurisprudencial selecionados foram da ADI 3239 julgada pelo STF e o caso Comunidades Quilombolas Alcântara vs Brasil, do sistema interamericano de direitos humanos, de 2024.

Para a consecução deste objetivo e caminho metodológico, o trabalho apresenta três seções adicionais. A primeira, com características teóricas, delimitou as características diferenciadoras das Comunidades Quilombolas e dos Povos Indígenas, com o objetivo de verificar se a Convenção 169 da OIT se aplica àquela população. Nesta seção, adota-se uma abordagem com nuances sociológicas e históricas. Após, na segunda parte, analisou-se o julgamento da ADI 3239, de forma qualitativa, com a análise da sua ementa e de todos os votos proferidos. Na última parte, a partir do julgamento da Corte Interamericana, delineou-se a continuidade de violações aos direitos das Comunidades

Quilombolas pelo Estado brasileiro. A conclusão tenta construir caminhos para uma maior efetividade dos direitos das comunidades quilombolas.

1 A CONCEITUAÇÃO JURÍDICA DE QUILOMBOS: ENTRE A HISTÓRIA, A DISCRIMINAÇÃO E O RECONHECIMENTO

Nas palavras de Marques e Gomes (2013, p.142), "a ideia de quilombo se constitui em um campo conceitual com uma longa história". De acordo com o último Censo Demográfico conduzido pelo IBGE, em 2022, a população quilombola no Brasil era de 1,32 milhão de pessoas; contudo, apenas 4,3% destes residia em um dos 494 territórios quilombolas oficialmente reconhecidos no país (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022). Para obter a essência de tais dados, é preciso analisá-los em conjunto com a significação história de quilombos e com sua conceituação jurídica contemporânea, inaugurada após a Constituição Federal de 1988.

A primeira definição jurídica de quilombo foi definida em 1740, pelo Conselho Ultramarino do Império do Brasil, e correspondia a "toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele" (Almeida, 2002). Tal concepção apresentava cinco elementos principais: a fuga do local de trabalho; a quantidade mínima de pessoas fugidas; o local isolado e de difícil acesso; a existência de moradia no local; e a capacidade de subsistência (Cavalcante; Chai, 2018). É possível observar, contudo, que era uma definição que ligava os quilombos à criminalidade, assim como criava a ideia de se tratar de comunidades rurais e isoladas, opostas à civilização (Giffoni, 2020).

O conceito, mesmo naquela época, não poderia estar mais distante da realidade. Em diversas áreas, enquanto a escravatura era vigente e no período pós-abolição, os quilombos representavam territórios movediços, de complexas redes sociais, práticas econômicas e interesses multifacetados (Gomes; Yabeta, 2013). Todavia, como explica O'Dwyer (2002, p. 255) suas identidades foram construídas por meio de legados étnicos estipulados "por sua origem e formação", mantendo uma atuação orientada por valores básicos e marcada por limites de pertença ao grupo. Estudos históricos também demonstram que os Quilombolas não viviam isolados, mas negociavam e mantinham relações com as vilas e povoados próximos, trocando ou vendendo o que produziam (Miranda, 2013).

A imagem criminalizada dos quilombos pregada durante a época colonial deu lugar a um longo período de silêncio jurídico sobre a questão após a abolição da escravatura em 1888 (Almeida, 2002). Como aponta Miranda (2013), apesar do fim da escravatura, a abolição não foi acompanhada por nenhuma ação no sentido de integrar os antigos escravizados à sociedade brasileira, e a discriminação racial e exclusão econômica persistiram ao longo de todo o século XX. Neste período,

o entendimento generalizado do Poder Público era de que os quilombos se extinguiriam naturalmente, o que levou ao não reconhecimento dos quilombolas como cidadãos e do direito destes de ocupar os territórios aos quais tradicionalmente se vinculavam (Cavalcante; Chai, 2018).

Tal concepção veio a mudar com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esta passou a estabelecer expressamente, em seu artigo 215, o dever do Estado de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais (Brasil, 1988). O texto constitucional também determinou, em seu artigo 216, que estavam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (Brasil, 1988), classificando-os como parte do patrimônio histórico e cultural do Brasil e reconhecendo o papel dos quilombos como formadores da cultura do país ao invés de meras cédulas de criminalidade.

Contudo, a disposição mais importante acerca de tais comunidade foi disposta no artigo 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, o qual dispôs que: "Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos" (Brasil, 1988).

Em vista disso, é importante destacar, como o faz Giffoni (2020) e diversos outros historiadores, que os quilombolas possuem uma relação especial com o território que ocupam, em razão da sua identidade estar ligada ao fator do pertencimento étnico e cultural àquela comunidade. Conforme reconhecido pela própria Corte Interamericana de Direitos Humanos:

> Diversas comunidades afrodescendentes mantêm uma relação especial e coletiva com o território em que habitam, o que implica algum tipo de sistema de tenência costumeira, além de apresentarem suas próprias formas de organização, meios de subsistência, linguagem, entre outros elementos, que explicam o exercício habitual de sua autodeterminação. Junto a isso, há um elemento subjetivo, relativo à consciência da respectiva comunidade sobre sua identidade diferenciada, ou seja, uma consciência de identidade de grupo que faz com que seus membros se assumam como membros de uma comunidade (Organização dos Estados Americanos, 2015, p. 22, tradução nossa).

Também é necessário apontar que os direitos expressos pela Constituição Federal de 1988 em relação a tais comunidades não foram presentes, mas sim frutos "de uma árdua conquista, o que reflete a crescente apropriação dos instrumentos político-organizativos pelos sujeitos do direito, no caso, os quilombolas" (Marques; Gomes, 2013). Miranda também (2014) aponta que os séculos XX e XXI testemunharam a criação do Movimento Negro Unificado (MNU) na década de 1970, um dos principais agentes políticos e sociais defensores do reconhecimento das terras ocupadas pelos quilombolas, e que impulsionou a incorporação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A disposição de referido artigo constitucional foi complementada, em 2003, pelo Decreto Federal nº 4.887, que versa sobre o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação das terras quilombolas. O referido instrumento normativo estabeleceu, em seu artigo 2º, que:

> Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (Brasil, 2003).

O parágrafo primeiro deste mesmo artigo ainda estabelece que a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade (Brasil, 2003). Os parágrafos segundo e terceiro do artigo dispuseram sobre as terras quilombolas, ditando que seriam reconhecidas como tais aquelas utilizadas para a garantia da reprodução física, social, econômica e cultural destas comunidades, e que seriam levados em consideração em sua demarcação critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades (Brasil, 2003).

A promulgação do referido Decreto foi recepcionada por uma parte das comunidades mobilizadoras pelos direitos dos quilombolas como um avanço em relação ao reconhecimento de tais povos e seus territórios, um passo rumo à igualdade racial, com a potencialidade de facilitar o processo de reconhecimento dessas comunidades (Miranda, 2013). Por outro lado, o Decreto também foi alvo de críticas da parte daqueles que entenderam que suas disposições terminam por restringir a aplicação do direito essencial à terra apenas às comunidades que se enquadram em uma visão embasada no passado sobre o que seria um quilombo (Cavalcante; Chai, 2018). Almeida (2002) aponta que o próprio termo "remanescente", escolhido pela legislação, teria um significado restrito, referindo-se ao que sobrou, como se outros quilombos não pudessem surgir.

> O problema aqui é político-semântico: os grupos étnicos beneficiados pela legislação existiam anteriormente a ela, no entanto não se utilizavam dessa denominação legal, pois tal figura jurídica não existia. É possível se considerar remanescente de algo que durante todo o período colonial e imperial sempre foi considerado uma atividade criminosa e que desapareceu do léxico constitucional por cem anos no período republicano? O que viria a ser então um remanescente de quilombo? Que categoria era esta? Percebe-se na redação do artigo a insuficiência conceitual, prática, histórica e política do legislador, uma vez que ele se manteve ligado a uma visão objetificadora e passadista do conceito de quilombo. O dispositivo não reconhece a questão quilombola em seu viés étnico, como resposta a uma situação de conflito e confronto com outros grupos sociais, econômicos e com agências governamentais.

As críticas descritas partem da luta das comunidades quilombolas pelo direito à autodeterminação, o qual exige que o conceito jurídico de quilombos seja ampliado e ressignificado para englobar as diferentes realidades existentes pelo país (Cavalcante; Chai, 2018).

2 A AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS NO DIREITO INTERNACIONAL E O DIREITO À CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

A genealogia do conceito de povo no Direito demanda uma outra pesquisa voltada a esta construção. No entanto, a compreensão contemporânea da autodeterminação dos povos remete à elaboração da Carta das Nações Unidas em 1945 e na consequente Carta Internacional de Direitos Humanos, composta pela Declaração Universal de 1948 e os Pactos de 1966, que abrangem direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. A reconstrução da ordem internacional, de forma simplificada, decorre dos desdobramentos das duas Guerras Mundiais na primeira metade do século XXI. Esses eventos são, em sua base, conflitos gerados por tensões inter e intraestatais entre povos.

Enquanto a autodeterminação dos povos é um dos objetivos das Nações Unidas (art. 1.2 da Carta de 1945), o Pacto sobre direitos civis e políticos de 1966 reconhece logo no seu primeiro artigo que "todos os povos têm direito à autodeterminação" (Brasil, 1992). Esse direito compreende o seu desenvolvimento econômico e social de forma livre. Esse direito é reafirmado no Pacto sobre direitos econômicos, sociais e culturais, em linhas semelhantes ao Pacto de direitos civis e políticos.

No entanto, a necessária proteção ao direito à autodeterminação nesses documentos esbarra em problemas conceituais, pois não há elementos, de um ponto de vista do Direito Internacional, para a atribuição de um povo e o consequente exercício da autodeterminação.

Há, ainda, uma distinção entre povos tribais e indígenas. Essa distinção, conforme afirma Xanthaki (2007, p. 72) é meramente teórica, pois ambos os grupos possuem os mesmos direitos. Em relação ao primeiro grupo de povos, o artigo 1º da referida Convenção explica que ela se destina aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial (Organização Internacional do Trabalho, 1989). Ademais, o mesmo artigo também apresenta um critério subjetivo a ditar a aplicabilidade da Convenção, ao estabelecer que a consciência da identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições do dispositivo internacional (Organização Internacional do Trabalho, 1989). Esse último critério é alvo de

preocupação e desrespeito pelos Estados, conforme o caso dos povos uigures localizados na China que não são reconhecidos pelo Estado chinês.

A Convenção 169 revisou e substituiu a Convenção 107, de 1957, a qual continha uma linguagem integracionista, com o propósito de eliminação de formas diversas de vida com vias à integração na sociedade majoritária (Xanthaki, 2007, p. 68-69). A Convenção de 1989 gera uma alteração paradigmática na proteção aos direitos dos povos, garantindo-lhes uma série de direitos, como: à vida, integridade física, cultura, terra, entre outros.

Assim, em uma primeira aproximação normativa, os povos quilombolas estão protegidos pelas disposições da Convenção 169 da OIT, pois se enquadram no conceito de povo tribal. Há o estabelecimento do critério fundamental da autoidentificação, além do fato de que suas condições sociais, culturais e econômicas são distintas da sociedade majoritária brasileira. Além disso, possuem seus próprios costumes e tradições e, inclusive, são regidos por legislação especial própria (Decreto Federal nº 4887 de 2003).

Neste sentido, em 2002, por volta da mesma época em que o Decreto Federal nº 4.887 foi promulgado, o Brasil aderiu à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que, a partir da sua internalização no ordenamento jurídico brasileiro, gera obrigações internacionais ao Estado brasileiro.

Silva (2023) aponta que o Brasil, ao ratificar a referida Convenção, reconheceu como sujeitos dos direitos por ela previstos os povos indígenas, assim como as comunidades quilombolas e povos tradicionais, como ribeirinhas e extrativistas. Tal concepção foi reafirmada pelas descrições legais de povos tribais e tradicionais trazidas pelo Decreto nº 4.060/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais[3] e pelo Decreto n° 8.750/2016, que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)[4].

A temática central da Convenção é a de que há grupos portadores de identidades específicas e que cabe ao Direito assegurar-lhes "o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do

[3] Referida descrição encontra-se no artigo 3°, inciso I do Decreto nº 4.060/2007, o qual classifica "povos indígenas e comunidades tradicionais" como: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição" (Brasil, 2007).

[4] Referida descrição encontra-se no artigo 4°, §2°, do Decreto n° 8.750/2016, o qual descreve povos indígenas e tradicionais como: " povos indígenas; comunidades quilombolas; povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana; povos ciganos; pescadores artesanais; extrativistas; extrativistas costeiros e marinhos; caiçaras; faxinalenses; benzedeiros; ilhéus; raizeiros; geraizeiros; caatingueiros; vazanteiros; veredeiros; apanhadores de flores sempre vivas; pantaneiros; morroquianos; povo pomerano; catadores de mangaba; quebradeiras de coco babaçu; retireiros do Araguaia; comunidades de fundos e fechos de pasto; ribeirinhos; cipozeiros; andirobeiros; caboclos; e juventude de povos e comunidades tradicionais".

âmbito dos Estados onde moram" (Organização Internacional do Trabalho, 1989). O direito à consulta prévia dos povos tradicionais encontra-se no art. 6º, 1, a, do documento, o qual dispõe:

> Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-Ios diretamente (Organização Internacional do Trabalho, 1989).

O direito à consulta e ao consentimento livres, prévios e informados, reconhecido pela Convenção nº 169 da OIT, é uma forte expressão e garantia do direito à livre determinação dos povos tradicionais, pois visa proteger a capacidade de tais comunidades de definir suas prioridades por elas mesmas, controlando seu modelo de desenvolvimento e participando nas decisões estatais que as afetam diretamente (Soares; Steckelberg; Weber, 2019). Apontado direito prevê que a consulta a ser realizada deve possuir efeitos amplos, permitindo que a comunidade consultada vete o projeto o qual irá lhe afetar e ditando que as objeções desta sejam incorporadas ao processo decisório (Duprat, 2015). O direito em questão deve ainda ser exercido em relação a qualquer medida legislativa ou administrativa suscetível de afetar os povos tradicionais (Lunelli; Silva, 2023).

Dessa forma, como expõe Miranda (2013), esta legislação internacional, tendo sido incorporada ao ordenamento jurídico nacional nos parâmetros do art. 5º, §2º, da Constituição Federal[5], passou a direcionar e a dar suporte ao artigo 68 da Carta Magna e ao Decreto nº 4887/2003, contribuindo para diminuir a burocracia do Estado Brasileiro, que travava muitos processos de reconhecimento, protelando por anos os direitos de algumas comunidades quilombolas, como já foi sinalizado nas páginas anteriores.

Vale a pena ressaltar que, no plano internacional, o direito à consulta prévia é ainda reforçado pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007, e pela Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 2016 e pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Sobre a Declaração das Nações Unidas sobre os Povos Indígenas destaca-se a alteração semântica sobre o direito à consulta livre, prévia e informada. Se na Convenção 169 da OIT há menção à obrigação estatal da condução da consulta com seus elementos constitutivos, a Declaração da ONU menciona que a consulta deve apresentar um viés de consentimento.

[5] O artigo 5º, §2º, da Constituição Federal estabelece que: "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte" (Brasil, 1988).

Ou seja, a consulta deve ir além e buscar, de forma ativa, o consentimento dos povos interessados. A partir dessa alteração, alguns comentadores (Lunelli; Silva, 2023) argumentam a existência de um direito ao consentimento dos povos tradicionais em todas as medidas que os impactam. Por conseguinte, a noção do consentimento carrega consigo o direito ao veto. Em termos práticos, em projetos empresariais, os povos teriam o direito de vetar o seu desenvolvimento desde as primeiras fases.

Observa-se, dessa forma, que o reconhecimento dos direitos do povo quilombola integrou a formação dos princípios e parâmetros do contemporâneo ordenamento jurídico brasileiro, orientado pela Constituição Federal de 1988. Contudo, a concretização de referidos direitos ainda se mostra conflituosa atualmente, marcada por disputas jurídicas e conflitos de interesses políticos, conforme será abordado na próxima seção deste trabalho.

3 O DIREITO À AUTOIDENTIFICAÇÃO E À AUTODETERMINAÇÃO NA ADI Nº 3239

Conforme afirmado, o processo de reconhecimento dos direitos dos povos quilombolas também foi marcado por decisões judiciais de relevância, destacando-se, neste sentido, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239, cujo julgamento pelo Supremo Tribunal Federal foi encerrado em 2018.

A ADI nº 3239 foi proposta em 2004, pelo Partido Frente Liberal (PFL), o atual partido Democratas, com o intuito de questionar a constitucionalidade do Decreto nº 4.4887/2003, por supostos vícios formais e materiais[6] (Monteiro; Trecanni, 2019). Quanto à formalidade, a principal questão abordada pelo autor da ação era de que o conteúdo regulamentado pelo decreto era matéria reservada à lei por tratar direta e imediatamente de preceito constitucional previsto pelo art. 68 do ADCT (Brasil, 2018).

Já em relação à materialidade, o autor apresentava três alegações principais: a) que o Estado deveria se limitar a emitir títulos às comunidades quilombolas que fixaram residência em suas

[6] Atuaram como amicus curiae na ADI nº 3239: Instituto Pro Bono; Conectas Direitos Humanos; Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP); Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHERE); Centro de Justiça Global; Instituto Socioambiental (ISA); Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (POLIS); Terra de Direitos; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (FETAGRI-PARÁ); Estado do Pará; Estado de Santa Catarina; Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA); Confederação Nacional da Indústria; Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA); Sociedade Rural Brasileira; Centro de Assessoria Jurídica Popular Mariana Criola; Koinonia Presença Ecumênica e Serviço; Associação dos Quilombos Unidos do barro Preto e Indaiá; Associação de Moradores Quilombolas de Santana (Quilombo de Santana); Coordenação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas de Mato Grosso do Sul; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Estado do Paraná; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (IARA); Clube Palmares de Volta Redonda (CPVR).

respectivas terras desde a abolição da escravatura até 05 de outubro de 1988 e que a hipótese de desapropriação prevista no Decreto Federal nº 4.887/2003 seria inconstitucional; b) que o critério de autoatribuição, previsto no art. 2º, §1º, do Decreto Federal nº 4.887/2003, daria ensejo para que se reconhecesse o direito à terra a mais pessoas que aquelas efetivamente beneficiadas pelo art. 68 do ADCT; c) que deveria ser necessário comprovar a "remanescência" e não a "descendência" das comunidades quilombolas a fim de que o direito à demarcação territorial fosse reconhecido e que esta deveria se limitar às terras que fossem essenciais à reprodução física, social, econômica e cultural e das comunidades quilombolas (Brasil, 2018).

Nota-se que além de questionar o direito à autodeterminação dos povos quilombolas, a propositura da referida ADI também instigou o STF a se manifestar sobre a tese do "marco temporal de ocupação", que restringiria o direito à terra das comunidades quilombolas àquelas que estivessem em posse de seu território à época da promulgação da Constituição Federal de 1988. A primeira vez que referida tese surgiu no âmbito da Suprema Corte foi no julgamento da Petição nº 3.388-4, no qual se debatia sobre a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, no Estado de Roraima (Monteiro; Trecanni, 2019).

A votação da ADI teve início em 2012, com o voto do relator do caso, o Ministro Cezar Peluso. O relator se posicionou pela inconstitucionalidade formal do Decreto nº 4.887/2003, por considerar que a via regulamentar escolhida ofendeu os princípios da legalidade e da reserva da lei; e pela inconstitucionalidade material, por reconhecer as teses do autor da ação quanto à autodeterminação identitária e definição dos critérios para a demarcação das terras quilombolas (Chaves; Monteiro; Siqueira, 2020). Em relação à tese do marco temporal, o Ministro propôs que fossem demarcadas as terras cuja posse era contínua, prolongada, centenária e qualificada até o dia 05 de outubro de 1988 (Brasil, 2018).

O processo ficou, então, suspenso, por pedido de vista da Ministra Rosa Weber, a qual proferiu o seu voto em 2015, se posicionando pela constitucionalidade do apontado decreto e defendeu que o art. 68 do ADCT constituía uma norma de eficácia plena e aplicação imediata, por tratar de direito fundamental de um grupo étnico-racial minoritário (Brasil, 2018).

A Ministra Rosa Weber fundamentou o seu voto nas teorias sobre o reconhecimento, baseadas na produção teórica de Axel Honneth e de Nancy Fraser[7]. O reconhecimento de titularidade das terras reveste-se de importância de justiça distributiva e do próprio reconhecimento. Da noção do reconhecimento, a Ministra constrói o seu voto enquanto mecanismo de justiça transformativa.

[7] A Ministra discutiu, de forma extensão, um artigo publicado por Fraser em 1995 intitulado de "Da distribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era pós-socialista". Há uma versão traduzida para o português que foi publicada na Revista Cadernos do Campo, em 2006 (Fraser, 2006).

Conforme afirmam Karen Engle e Lucas Lixinski (2021), no seu voto se reconhece dois tipos de injustiças sofridas pelas comunidades quilombolas: de caráter econômico e cultural. Dessa forma, duas formas de remédios são demandadas: redistribuição econômica e reconhecimento cultural.

Contudo, o posicionamento da Ministra apresentou uma peculiaridade: na primeira versão de seu voto-vista, em 2015, a Ministra, argumentou que a demonstração da efetiva posse do território quilombola em 05 de outubro de 1988 era requisito essencial para a aplicação do art. 68 do ADCT; todavia, ao final do julgamento, a Ministra proferiu nova versão de seu voto, na qual não se manifestava diretamente sobre a necessidade de posse da terra à época da promulgação da Constituição de 1988, mas rechaçava a data de 13 de maio de 1888 para definição dos status dos quilombos (Monteiro; Treccani, 2019).

> À falta de deliberação do Plenário quanto a eventual marco temporal, deixo de tecer considerações, ainda que em obter dictum a respeito, anotando, contudo, que a data de 13 de maio de 1888 não tem serventia metodológica à definição do status dos quilombos. A uma porque o próprio conceito de remanescente de quilombo nos dias atuais exige a reprodução contínua de uma comunidade que, originada na resistência à escravidão, permaneceu coesa. A duas porque é impossível saber, hoje, em que momento do passado histórico a Lei Áurea, embora assinada naquela data, se tornou de conhecimento público em localidades remotas do território brasileiro, bem como a disposição que tiveram as autoridades locais de lhe conferir eficácia (Brasil, 2018, p.130)[8]

O próximo Ministro a se manifestar foi Dias Toffoli, que votou pela parcial procedência da ação, argumentando pela constitucionalidade do Decreto Federal nº 4.887/2003, mas defendendo a demarcação de terras que estivessem ocupadas por remanescentes quilombolas e que fossem efetivamente utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, na data da promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2018). Em seguida, o Ministro Gilmar Mendes acompanhou o Ministro Dias Toffoli em seu voto (Brasil, 2018).

Observa-se que predominou, nos primeiros votos do julgamento, a ideia de conceituação das Comunidades Quilombolas por meio da remanescência e não da autoidentificação cultural e étnica. Como explicam Chaves, Monteiro e Siqueira (2020, p.68), a adoção de tal perspectiva fere diretamente a existência dos povos quilombolas, à medida que "lugar (quilombo) e a pessoa (quilombola) se fundem em um conceito que se completa", sendo impossível restringir um reconhecimento identitário e comunitário à posse contínua de um território, ainda mais ao se

[8] O seguinte trecho foi extraído do teor do acórdão proferido em 2018, no qual já se encontrava a segunda versão do voto proferido pela Ministra Rosa Weber.

considerar que as terras ocupadas pelos quilombolas estiveram sujeitas continuamente à perseguição e à ocupação ilegal por terceiros ao longo do tempo.

Todavia, o rumo do julgamento alterou-se em 2018, com o voto do Ministro Edson Fachin. O Ministro não apenas defendeu a constitucionalidade formal do Decreto Federal nº 4.887/2003, afirmando ser dotado o direito previsto no art. 68 do ADCT de eficácia máxima, ainda que previsto em norma transitória, como também rechaçou a tese de que o reconhecimento das terras quilombolas deveria se pautar na presença da comunidade na área até a data de 05 de outubro de 1988 (Brasil, 2018). Fachin argumentou que o elemento definidor da identidade quilombola deveria ser a relação tradicional da comunidade com a terra, a "ideia de resistência, de uma comunidade que, ao longo dos anos, apesar da invisibilidade e das dificuldades em relação ao meio, sobrevive e mantém suas tradições" (Brasil, 2018).

Os Ministros Luís Roberto Barroso e Luiz Fux também se posicionaram contrariamente à adoção da tese do marco temporal. Barroso defendeu que a prova da preservação da vinculação com a área quilombola não deveria se dar por meio de ações possessórias e que fariam jus à propriedade do território as comunidades que foram forçosamente desapossadas, "mas cujo comportamento, à luz da sua cultura, aponta para sua inequívoca intenção de retornar ao território que ocupavam [e] de retomar a permanência do vínculo cultural e tradicional com o território" (Brasil, 2018).

Já o Ministro Luiz Fux defendeu que a restrição cronológica do direito à terra terminaria por ferir a finalidade constitucional da norma do art. 68 da ADCT, isto é, a proteção das comunidades quilombolas, além de apontar que o critério de autoidentificação encontrava respaldo normativo no ordenamento jurídico brasileiro e nas disposições da Convenção nº 169 da OIT, ratificada pelo Brasil (Brasil, 2018). Nas palavras do Ministro:

> A garantia insculpida no art. 68 do ADCT deve voltar-se para o futuro, não podendo o intérprete reduzi-la apenas às terras comprovadamente ocupadas pelas comunidades quilombolas durante a fase imperial da história do Brasil, na medida em que tal compreensão (i) subverte a finalidade subjacente ao dispositivo constitucional, transformando-o de instrumento protetivo a veículo discriminatório dos grupos remanescentes dos quilombos; (ii) cria obstáculos intransponíveis à efetivação do direito constitucionalmente reconhecido e (iii) ignora a dimensão territorial indispensável à preservação e à afirmação da cultura quilombola (Brasil, 2018, p.312).

Por fim, o Ministro Ricardo Lewandowski votou pelo não conhecimento da ação, enquanto o Ministro Marco Aurélio acabou por se manifestar pela improcedência do pedido e o Ministro Celso de Mello acompanhou o voto da Ministra Rosa Weber, mas adotando a observação do Ministro Edson Fachin quanto à rejeição da tese do marco temporal (Brasil, 2018).

Dessa forma, por maioria absoluta, o Supremo Tribunal Federal determinou a improcedência da ADI nº 3239, rejeitando a tese do marco temporal e confirmando a constitucionalidade da autoidentificação como critério para a demarcação das terras quilombolas. A decisão foi, sem sombra de dúvidas, um avanço na proteção das comunidades quilombolas no Brasil. Todavia, apesar da relevância do reconhecimento formal e jurídico do direito à terra dos quilombolas, a concretização de referido direito encontra óbices fundados no preconceito e nos conflitos fundiários, que, na dureza da realidade fática, expõe tais povos à perseguição e à marginalização, conforme foi evidenciado no julgamento do caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil

4 A PROTEÇÃO AOS DIREITOS DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA CONTRA O BRASIL

O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos possui jurisprudência consolidada acerca dos direitos dos povos indígenas e tribais, em especial ao direito à consulta livre, prévia e informada. Entre diversos casos, dois desses, de forma paradigmática, tratam do tema. Em Povo Saramaka contra o Suriname, em 2007, a Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou que o dever estatal de consulta deve ser feito em conformidade com os costumes e tradições indígenas. Para os projetos empresariais de desenvolvimento de ampla escala, deve-se buscar o consentimento das populações afetadas, de acordo com o disposto na Declaração dos Povos Indígenas (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2007).

Posteriormente, em 2012, no julgamento do caso Povo Kichwa de Sarayaku contra o Equador, a Corte detalhou as etapas do procedimento de consulta, os quais devem ocorrer nas fases iniciais do projeto, com vistas a garantir o caráter prévio da consulta; ser de boa-fé, ou seja, de acordo com a cultura da comunidade potencialmente afetada; fundamentada, em que os integrantes da comunidade devem ter acesso a todos os documentos necessários para a tomada de decisão; e a necessidade de realização de estudos de impacto ambiental (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2012).

O caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara contra o Brasil foi paradigmático por tratar pela primeira vez, especificamente, do direito dos Povos Quilombolas à terra e destacar a essencialidade do processo de consulta prévia na demarcação de seus territórios (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024). A história das violações aos direitos das comunidades quilombolas na cidade de Alcântara, no estado do Maranhão, remonta à ditadura militar. O projeto de desenvolvimento econômico e social da ditadura tentou a integração da região Norte em virtude

da quantidade de recursos naturais para suprir as necessidades da expansão industrial das regiões Sul e Sudeste (Joanoni Neto; Guimarães Neto, 2019). Nesse sentido, diversas iniciativas foram adotadas, como impulsos para o deslocamento populacional e empresarial.

Embora a Amazônia Legal fora instituída legalmente em 1953, através da Lei 1.806, foi em 1966, com a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), através da Lei 5.173, que a região ganhou destaque no cenário nacional.

O município de Alcântara abriga uma quantidade diversa de Comunidades Quilombolas. O Estado brasileiro detinha o interesse de construir uma área para a expansão da sua atividade aeroespacial na cidade, por ser uma área com baixa densidade demográfica e afastada dos grandes centros. Em 1979, o governo emitiu um comunicado com o objetivo de manifestar interesse na criação de um centro espacial de lançamento em Alcântara. Nos anos seguintes, em parceria com órgãos municipais e estaduais, procedeu-se ao reassentamento das comunidades quilombolas residentes das áreas em que o governo tinha interesse, com a desapropriação e doação dessas terras ao governo federal nacional.

No ano de 1991, nova desapropriação foi realizada, sem a realização de realocação das populações dessa vez. A partir dos anos 2000, o governo brasileiro tentou parcerias econômicas, através de tratados bilaterais, com os Estados Unidos e a Ucrânia. Em um primeiro momento, apenas com o governo ucraniano a cooperação foi aprovada. Apenas recentemente, firmou-se parceria com o governo dos Estados Unidos em 2019 (Acordo de Salvaguardas Tecnológicas). Portanto, nota-se que houve, para além da violação por parte do ente estatal, a participação de empresas em projetos empresariais conjuntos.

A sentença do caso foi publicada em 2025. Nela, se destacam a adoção do conceito da Comunidade Quilombola como povo tribal, formado, historicamente, por pessoas que escaparam da escravidão ou que eram livres, portanto, afrodescentes (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024). Entre as violações aos direitos humanos das comunidades reconhecidas pela Corte como à propriedade comunal e o direito à terra, o direito à consulta apresenta algumas particularidades do cenário nacional. Conforme estabelecido pela decisão da Corte Interamericana:

> A declaração de utilidade pública originalmente emitida em 1980 por decreto do governo militar, então no poder, serviu de base para a realocação compulsória de 31 comunidades quilombolas de Alcântara que habitavam a área onde o CLA foi posteriormente instalado. Dado o contexto de ausência do Estado de Direito, as Comunidades Quilombolas de Alcântara afetadas pela declaração de utilidade pública acima mencionada não dispunham de recursos administrativos ou judiciais eficazes para contestar as desapropriações ou reivindicar medidas de restituição ou compensação. No entanto, esses argumentos não prejudicam a ocupação histórica dos territórios pelas Comunidades Quilombolas, mas

> reforçam as obrigações legais do Brasil de garantir a propriedade coletiva das comunidades (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024, p.47).

A Corte também assinalou que os acordos realizados pelo Brasil com a Ucrânia, entre 1999 e 2006, para a construção de sítios de lançamento espaciais em Alcântara possuíam o potencial de causar impactos significativos às comunidades quilombolas, pela possível pressão sobre os recursos naturais e impactos ambientais e, que, por tais acordos terem sido firmados sem o consentimento dos apontados povos, o direito destes à consulta prévia teria sido violado. Acerca do referido direito, a Corte ainda dispôs que:

> Os Estados devem garantir o direito de consulta e participação em qualquer projeto ou medida que possa afetar o território de um povo indígena ou tribal, ou outros direitos essenciais à sua sobrevivência como povo, a fim de salvaguardar o direito à propriedade coletiva. (...) Nessa linha, o Estado deve garantir que os direitos dos povos indígenas e tribais não sejam ignorados em nenhuma outra atividade ou acordo que ele faça com terceiros, ou no âmbito das decisões do poder público que afetariam diretamente seus direitos e interesses. Portanto, quando apropriado, também cabe ao Estado realizar tarefas de supervisão e controle e implantar, quando apropriado, formas de proteção efetiva desse direito por meio dos órgãos judiciais correspondentes (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024, p.53).

Acrescenta-se que, por meio da Resolução 11, de março de 2020, realizada pelo Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, sob guarida do então Ministro do Gabinete Institucional da Presidência da República, Augusto Heleno, determinou a aprovação das diretrizes para orientar a elaboração de um plano de consulta às comunidades quilombolas. A consulta deve ser feita pelo Ministério da Defesa, órgão com pouca ou nenhuma expertise em temas de direitos humanos. Na mesma resolução, estabeleceu a providência para que as populações das comunidades fossem reassentadas. Isto é, o mesmo órgão responsável pela consulta seria pelo reassentamento. A resolução era incompatível com a Convenção 169 da OIT e foi alvo de ações judiciais pelo Ministério Público que suspenderam a sua eficácia até a sua revogação total em 2021.

Nesse cenário, ganham força os protocolos autônomos de consulta desenvolvidos pelas próprias comunidades afetadas. Em relação às comunidades de Alcântara, um documento base de 2019 estabelece que todas as comunidades envolvidas, por meio de suas associações participativas, devem ser consultadas (Observatório Protocolo Autônomos, 2019) Existem, ainda, duas perspectivas que devem ser levadas em consideração: das pessoas mais velhas e das mulheres (de gênero). A consulta deve ser feita exclusivamente pelo Estado, a qual não pode ser delegada para entes não-estatais. E a forma se coaduna com o disposto na Convenção 169, de forma anterior à tomada de decisão administrativa ou legislativa.

Na sua decisão final sobre as medidas de restituição, há menção que a Comissão Interamericana ressaltou que a consulta com objetivo de consentimento deve se proceder de acordo com o próprio Protocolo de Consulta disponibilizado pelas Comunidades. Alguns meses antes da sentença, o Brasil e as Comunidades Quilombolas celebraram em setembro de 2024 o Termo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos (Brasil, 2024). Neste, o Estado brasileiro se comprometeu a identificar e delimitar 78.105 hectares como território quilombola, cuja titulação ocorrerá no prazo máximo de doze meses pelo INCRA.

Por fim, eventuais alterações em tal acordo também deverão ser objeto de processos de consulta perante as Comunidades Quilombolas. Embora o Brasil, no Acordo celebrado em 2024 reconheça a sua responsabilidade pela não delimitação e titulação das terras Quilombolas, a Corte concedeu o prazo de três anos para que adote as ações pertinentes para a garantia do direito à terra (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024, p. 317).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Comunidades Quilombolas, embora mencionadas em estudos de proteção aos direitos dos Povos Indígenas, merecem uma análise detalhada do seu arcabouço protetivo, tanto em relação ao ordenamento jurídico brasileiro e do Direito Internacional dos Direitos Humanos. A formação sócio-histórica dessas Comunidades é uma característica particular do Estado brasileiro, a qual demanda uma leitura interdisciplinar dos ramos do conhecimento. Este trabalho buscou justamente essa pequena contribuição.

A permanência das violações aos direitos das Comunidades Quilombolas pelo Estado brasileiro revela um baixo alcance das normas internacionais de proteção aos povos tribais, em especial da Convenção 169 da OIT.

De um ponto de vista normativo, essa pesquisa comprovou, em um primeiro momento, que se deve à aplicação das disposições protetivas da Convenção 169 da OIT e da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da ONU às Comunidades Quilombolas. Portanto, há o dever estatal de proteger os direitos insculpidos nos mais diversos tratados internacionais de direitos humanos em relação às Comunidades.

A demora na afirmação dos direitos das Comunidades Quilombolas, os quais foram dispostos na Constituição Federal de 1988, mas, apenas em 2003 tiveram esses devidamente efetivados e regulados por legislação infraconstitucional. O Decreto 4.887/03, ao prever o direito à terra e o dever de demarcação estatal, realçam a continuidade de violações na demora injustificada.

Os dados mostram um aumento das taxas de conflitos socioambientais nas duas últimas décadas, frutos da inércia da atuação estatal.

Foi apenas em 2018 que o STF determinou pela constitucionalidade do Decreto 4.887/03. O julgamento, em especial o voto da Ministra Rosa Weber, trouxe a perspectiva da redistribuição e reconhecimento desses direitos reconhecidos constitucional e internacionalmente. Soma-se a rejeição da tese do marco temporal, a qual foi reafirmada no Tema 1.031 de 2023 julgado pelo STF em relação aos Povos Indígenas.

Esse *continuum* de exploração verifica-se no recente caso paradigmático da Corte Interamericana de Direitos Humanos em que o Brasil foi responsabilizado pela falta de demarcação das terras das Comunidades Quilombolas e a falta da consulta livre, prévia e informada. O caso remonta ao período ditatorial nacional, transplantando-se no tempo por mais de quatro décadas, sem uma resolução que respeitasse a posição das Comunidades.

Uma das articulações possíveis para uma agenda de pesquisa dos direitos das Comunidades Quilombolas é a articulação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, os quais devem ser interpretados de forma interdependentes, em específico a promoção da segurança alimentar, a preservação ao meio ambiente e a igualdade de gênero, com busca da redução às desigualdades.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os Quilombolas e as novas etnias. In: O‟DWYER, Eliane Cantarino (org.). **Quilombos – Identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV e ABA, 2002.

BRASIL. **Termo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos**. Advocacia-Geral da União: Brasília, 2024. Disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/default/files/noticias-e-posts/2024-09/DOCUMENTO%20X.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto Federal nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Diário Oficial da União, 2003. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.060, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Diário Oficial da União, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto n° 8.750/2016, de 9 de maio de 2016**. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239/DF**. Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decreto Nº 4.887/2003. Relator: Ministro Cezar Peluso. Redatora do acórdão: Ministra Rosa Weber. 08 de fevereiro de 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339396721&ext=.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

CAVALCANTE, Ricardo Vinhaes Maluf; CHAI, Cássius Guimarães. Análise do direito à autodeterminação das comunidades quilombolas no julgamento da ADI Nº 3239/2004 no STF: entre o degredo, o esquecimento e o desconhecimento jurídico. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 102 – 123, Jul/Dez. 2018.

CHAVES, Carlos Eduardo Lemos; MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; SIQUEIRA, José do Carmo Alves. A incaplicabilidade do marco temporal quilombola e as retomadas de terras sob a perspectuva do Direito como efetividade. **Rev. de Direito Agrário e Agroambiental**, v. 6, n. 1, p. 57-77, Jan/Jun. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam**: Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas: sentencia de 28 de noviembre de 2007. San José, Costa Rica, 28 nov. 2007. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador**: mérito e reparações: sentença de 27 de junho de 2012. San José, Costa Rica, 27 jun. 2012. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_por.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2024. Serie C No. 548. San José, Costa Rica, 2024. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_548_esp.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.

DUPRAT, Deborah. A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. In: DUPRAT, Deborah. **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**. Brasília: ESMPU, 2015.

ENGLE, Karen; LIXINSKI, Lucas. Quilombo Land Rights, Brazilian Constitutionalism, and Racial Capitalism. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, [s. l.], v. 54, n. 3, p. 831–870, 2021.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista". **Cadernos de Campo (São Paulo - 1991)**, São Paulo, Brasil, v. 15, n. 14-15, p. 231–239, 2006. Disponível em: https://revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/50109.. Acesso em: 20 jul. 2025.

GIFFONI, Johny Fernandes. **Protocolos comunitários-autônomos de consulta e consentimento quilombolas: direito e negacionismo**. 2020. 291 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Pará, 2020.

GOMES; Flávio dos Santos; YABETA, Daniela. Memória, cidadania e direitos de Comunidades Remanescentes (em torno de um documento dos quilombolas da Marambaia). **Afro-Ásia**, Edufba, Salvador, n. 47, p. 79-117, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico do Brasil de 2022.** 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html. Acesso em: 10 jul. 2025.

JOANONI NETO, Vitale; GUIMARÃES NETO, Regina Beatriz. Amazônia: Políticas governamentais, práticas de colonização e controle do território na ditadura militar (1964-85). **Anuario IEHS**, v. 34, p. 99-122, 2019.

LUNELLI, Isabella Cristina; SILVA, Liana Amin Lima da. Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil: a captura pelas empresas do dever estatal de consultar os povos e comunidades tradicionais diante dos procedimentos de licenciamento ambiental. **Revista Direito e Práxis**, v. 14, p. 536-566, 2023.

MACHADO, Maira Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: Machado, Maira Rocha. (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. 1ed.São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, v. 1, p. 356-389.

MARQUES, Carlos Eduardo; GOMES, Lílian. A Constituição de 1988 e a ressignificação dos quilombos contemporâneos: limites e potencialidades. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 28, N° 81, p.137 – 153, fevereiro/2013.

MIRANDA, Carmélia Aparecida da Silva. Comunidades Quilombolas do Brasil: desafios e perspectivas. **Cordis**, Revoluções, cultura e política na América Latina, São Paulo, n. 11, p. 253-279, jul./dez. 2013.

MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; TRECANNI, Girolamo Domenico. A tese do marco temporal da ocupação quilombola à luz da teoria da integridade de Dworkin: análise dos votos da ADIN 3239. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 18 – 39, Jan/Jun. 2019.

OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS AUTÔNOMOS. Documento Base do Protocolo Comunitário de CCPLI das Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara. Alcântara, 2019. Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-Comunitario-sobre-Consulta-e-Consentimento-Previo-Livre-e-Informado-CCPLI-das-Comunidades-Quilombolas-do-Territorio-Etnico-de-Alcantara_MA.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Os Quilombos do Trombetas e do Erepecuru-Cuminá. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). **Quilombos: identidade étnica e territorialidade.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). **Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo.** 2015. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/industriasextractivas2016.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas. São Francisco, 26 de junho de 1945. Genebra, Suiça. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/carta-das-nacoes-unidas. Acesso em: 20 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção n° 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. 1989. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20169.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

SILVA, Ricardo Pinto da. **A força jurídica dos protocolos autônomos de consulta dos povos e comunidades tradicionais do Brasil.** 143 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2023.

SOARES, Fernanda; STECKELBERG, Thiago; WEBER, Vanderlei Luiz. Instrumentos Internacionais dos direitos dos povos indígenas: o direito à consulta prévia efetiva. **Científic@ Multidisciplinary Journal**, v. 6, n.1, p. 159 – 172, 2019.

XANTHAKI, Alexandra. **Indigenous Rights and United Nations Standards: Self-Determination, Culture, and Land**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:
Liliane Pereira Amorim;
Karla Karoline Rodrigues Silva;
Isabel Christina Gonçalves Oliveira;
Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

Revista de Direito Socioambiental
Dossiê "Territorialidades e Conflitos Socioambientais".
jul./dez. 2025

Como citar este artigo:

MONTEIRO, Patrícia Ortiz; DALVI, Bruna Salvador de Souza; SANTOS, André Felipe Costa. Educação ambiental e representações sociais sobre a água: que dizem os alunos das escolas de ensino fundamental do município de vargem alta – ES? **Revista de Direito Socioambiental - REDIS**, Morrinhos, Brasil, v. 03, n. 02, jul./dez., 2025, p. 91-109.

Data da submissão: 18/08/2025

Data da aprovação: 23/11/2025

EDUCAÇÃO AMBIENTAL E REPRESENTAÇÕES SOCIAIS SOBRE A ÁGUA: O QUE DIZEM OS ALUNOS DAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DO MUNICÍPIO DE VARGEM ALTA – ES?

ENVIRONMENTAL EDUCATION AND SOCIAL REPRESENTATIONS ABOUT WATER: WHAT DO STUDENTS AT ELEMENTARY SCHOOLS IN THE MUNICIPALITY OF VARGEM ALTA – ES SAY?

EDUCACIÓN AMBIENTAL Y REPRESENTACIONES SOCIALES SOBRE EL AGUA: ¿QUÉ DICEN LOS ESTUDIANTES DE LAS ESCUELAS PRIMARIAS DEL MUNICIPIO DE VARGEM ALTA – ES?

PATRÍCIA ORTIZ MONTEIRO[1]
BRUNA SALVADOR DE SOUZA DALVI[2]
ANDRÉ FELIPE COSTA SANTOS[3]

[1] Doutora em Ciências Ambientais. Especialista em: Planejamento e Manejo de Unidades de Conservação (CATIE/Costa Rica), Gestão Ambiental em Empreendimentos Litorâneos (USP), Turismo e Meio Ambiente (SENAC), Gestão de Negócios Inovadores (UNINTER), Tecnologias Digitais e Metodologias Ativas na Educação (INESP), e Gestão Escolar e Coordenação Pedagógica (INESP). Trabalha na Educação Superior e em programas de Pós Graduação (stricto-sensu). Atualmente é professora vinculada ao Departamento de Comunicação e Negócios e professora pesquisadora dos Programas de Pós-graduação em Desenvolvimento Humano e em Educação da Universidade de Taubaté, e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estácio de Sá. E-mail de contato: patricia.ortiz@unitau.br. CV: http://lattes.cnpq.br/8048616778601408.. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2944-9050.

[2] Mestre em Educação, Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estácio de Sá-RJ. Possui graduação em Licenciatura Plena em Geografia e em Pedagogia, Tecnóloga em Gestão Ambiental Especializações lato sensu em Geografia do Brasil e em Engenharia Ambiental. E-mail de contato:brunasalvador10@gmail.com. CV: .http://lattes.cnpq.br/0060257718610324. ORCID: https://orcid.org/0009-0007-2452-8976.

[3] Pós-doutorando, Doutor e Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com ênfase em Psicologia da Educação, tendo realizado estágio doutoral na Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM Morelos). Especialista em Supervisão e Orientação Educacional pela Universidade Cruzeiro do Sul (UNICSUL) e Licenciado em Pedagogia pela Universidade de Brasília (UnB), com mobilidade acadêmica na Universidade de Lisboa (UL), Portugal. Professor Adjunto e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Educação, Linguagem e Tecnologias (PPG-IELT) da Universidade Estadual de Goiás (UEG). E-mail de contato: andrefelipecostasantos@gmail.com. CV: http://lattes.cnpq.br/6126792842727625. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6139-5603.

RESUMO

Objetivou-se analisar as representações sociais da água entre alunos do Ensino Fundamental de escolas públicas urbanas e rurais de Vargem Alta- ES, Brasil, articulando a Teoria das Representações Sociais (TRS) com a Educação Ambiental. A pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, utilizou como instrumentos de coleta de dados: um questionário aplicado em 74 alunos e entrevista semiestruturada, aplicada em 20 participantes, de duas escolas: rural e urbana. Os dados dos questionários foram tabulados no Excel e as entrevistas, foram processados no software IRaMuTeQ. As interpretações dos estudantes sobre a degradação ambiental e a gestão dos recursos hídricos revelam que, enquanto os alunos urbanos relacionam a poluição à falta de saneamento e ao descarte inadequado de resíduos, os alunos rurais enfatizam as práticas agrícolas predatórias e o desmatamento. Essa divisão reforça que as representações sociais não são homogêneas, mas marcadas pelo contexto territorial e social dos sujeitos.

Palavras-chave: Água. Educação Ambiental. Representações Sociais.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the social representations of water among elementary school students from urban and rural public schools in Vargem Alta, Espírito Santo, Brazil, by connecting the Theory of Social Representations (TSR) with Environmental Education. This qualitative research, with an exploratory and descriptive character, used two data collection instruments: a questionnaire applied to 74 students and semi-structured interviews conducted with 20 participants from one rural and one urban school. Questionnaire data were tabulated in Excel, and the interviews were processed using the IRaMuTeQ software. Students' interpretations of environmental degradation and water resource management revealed that urban students associate pollution with the lack of sanitation and improper waste disposal, while rural students emphasize predatory agricultural practices and deforestation. This division reinforces that social representations are not homogeneous but are shaped by the territorial and social context of the participants.

Keywords: Environmental Education. Social Representations. Water.

RESUMEN

El objetivo de este estudio fue analizar las representaciones sociales del agua entre estudiantes de primaria de escuelas públicas urbanas y rurales de Vargem Alta - ES, Brasil, articulando la Teoría de las Representaciones Sociales (TRS) con la Educación Ambiental. La investigación cualitativa, de naturaleza exploratoria y descriptiva, utilizó como instrumentos de recolección de datos: un cuestionario aplicado a 74 estudiantes y una entrevista semiestructurada, aplicada a 20 participantes, de dos escuelas rurales y urbanas. Los datos de los cuestionarios se tabularon en Excel y las entrevistas se procesaron en el software IRaMuTeQ. Las interpretaciones de los estudiantes sobre la degradación ambiental y la gestión de los recursos hídricos revelan que, mientras que los estudiantes urbanos relacionan la contaminación con la falta de saneamiento y la eliminación inadecuada de residuos, los estudiantes rurales enfatizan las prácticas agrícolas depredadoras y la deforestación. Esta división refuerza que las representaciones sociales no son homogéneas, sino marcadas por el contexto territorial y social de los sujetos.

Palabras clave: Agua. Educación Ambiental. Representaciones Sociales.

INTRODUÇÃO

A água é um recurso natural essencial para a manutenção da vida de todos os seres vivos e para o equilíbrio ambiental do planeta. Ela possui uma importância singular que vai além de suas propriedades físicas e químicas, tornando-se objeto de representações sociais por parte de indivíduos e grupos. Essas representações sociais influenciam as atitudes e comportamentos das pessoas em relação ao uso e à conservação da água, moldando práticas diárias, políticas de gestão de recursos hídricos e estratégias de Educação Ambiental (Vittorazzi; Gouveia; Silva, 2020). Em um contexto onde a escassez hídrica se torna uma realidade cada vez mais evidente, compreender essas representações é crucial para promover estratégias de uso e gestão deste recurso que sejam mais sustentáveis e conscientes.

Assim como outros tipos de representações sociais, as percepções sobre a água estão profundamente enraizadas nas tradições de diferentes povos em diversos contextos socioculturais. Em algumas culturas, a água é vista como sagrada, enquanto em outras é considerada principalmente como uma mercadoria ou um recurso econômico (Polli; Kuhnen, 2013). Esses entendimentos variados podem influenciar a maneira como as comunidades respondem aos desafios relacionados à água, como poluição, gestão de bacias hidrográficas e mudanças climáticas (Jacobi; Grandisoli, 2017).

Como explica Jodelet (2001, p. 17), as representações sociais desempenham uma função prática, pois "[...] orientam a maneira coletiva de nomear e definir todos os aspectos da realidade cotidiana". Elas se originam de grupos sociais que compartilham uma visão de mundo semelhante e padrões de comportamento associados. Além disso, as representações sociais evoluem à medida que as interações sociais e individuais mudam.

Em um cenário marcado por crises hídricas e crescentes preocupações com a sustentabilidade em suas múltiplas dimensões (social, ambiental, econômica, política e cultural), torna-se fundamental a compreensão das representações sociais e das interações de diferentes grupos sociais em relação à água. Polli e Camargo (2015) reforçam a perspectiva de que as representações sociais da água refletem não apenas uma compreensão de seu papel vital na sustentação da vida, mas também revelam como diferentes culturas e sociedades percebem, valorizam e interagem com esse recurso indispensável.

Nesse sentido, o estudo apresentado neste artigo situa-se no campo da Educação Ambiental por meio de duas áreas-chave de diálogo: a compreensão crítica do uso dos recursos naturais e o

equilíbrio ecológico, especialmente em áreas rurais (Santos; Cândido, 2023); e a importância da Educação Ambiental na formação de cidadãos conscientes, capazes de agir localmente e pensar globalmente, promovendo soluções práticas para questões ambientais críticas (Colagrande; Farias, 2021).

Esta pesquisa teve como objetivo investigar as representações sociais da água entre alunos dos anos finais da educação primária de escolas públicas em Vargem Alta, no estado do Espírito Santo, Brasil. Para alcançar esse objetivo, foi necessário identificar os desafios relacionados à escassez hídrica na comunidade, bem como entender as concepções e práticas dos alunos em relação à conservação da água. Com base na Teoria das Representações Sociais desenvolvida por Moscovici (1961) e expandida por Jodelet (2009), o estudo examinou como essas representações são moldadas por interações sociais e culturais, destacando a importância da gestão consciente dos recursos hídricos. Ao investigar as representações sociais dos alunos, o estudo contribui para o desenvolvimento da Educação Ambiental no contexto escolar, fornecendo diretrizes para programas e projetos escolares que visam promover a interdisciplinaridade, a conscientização ambiental e a conservação da água.

1 MÉTODO

Esta pesquisa qualitativa (Bauer; Gaskell; Allum, 2002), realizada durante o primeiro semestre de 2024, fundamentou-se nos estudos psicossociais da abordagem sociogenética de Denise Jodelet, dentro do arcabouço da Teoria das Representações Sociais (TRS). Assim, a perspectiva teórico-metodológica psicossocial adotada visou destacar os elementos históricos e culturais, bem como as tensões e convergências (Jodelet, 2017), que influenciam as representações sociais da água entre os alunos pesquisados.

A pesquisa foi conduzida no município de Vargem Alta, Espírito Santo, Brasil, caracterizado por sua extensa rede hidrográfica, incluindo vários rios, lagos, bacias hidrográficas e áreas de recarga de aquíferos. Essas características desempenham um papel fundamental no fornecimento de água para o consumo humano, agricultura e atividades recreativas na região. Uma compreensão detalhada dessas características é essencial para analisar as representações sociais da água entre os alunos de escolas urbanas e rurais da área.

De acordo com o último censo (2022), Vargem Alta tinha aproximadamente 19.563 habitantes (IBGE, 2022) e enfrentava desafios contínuos em saneamento básico e urbanização, com apenas 26,3% dos domicílios tendo acesso a serviços adequados de saneamento (IBGE, 2010).

No campo educacional, os dados do IBGE indicam que o município alcançou uma taxa de escolarização de 98,3% entre crianças de 6 a 14 anos (IBGE, 2010). Além disso, no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2023, Vargem Alta obteve nota 6,1 para os anos iniciais e 5,3 para os anos finais da educação fundamental.

O estudo foi realizado em duas escolas do município. Uma delas era uma escola estadual localizada em área urbana, com aproximadamente 367 alunos, e a outra era uma escola municipal com cerca de 222 alunos, predominantemente de comunidades rurais. Esse contraste forneceu uma base importante para análises comparativas entre os contextos urbano e rural examinados neste estudo.

A coleta de dados foi conduzida em duas etapas. Na primeira etapa, foi aplicado um questionário sociodemográfico para melhor caracterizar e compreender o grupo investigado. Na segunda etapa, foi utilizado um roteiro de entrevista semiestruturado, elaborado com base em uma revisão da literatura sobre TRS e Educação Ambiental (Polli; Camargo, 2013; Polli; Camargo, 2015; Monteiro; Monteiro, 2017; Monteiro et al., 2020), bem como em estudos anteriores (Rosa; Santos, 2017; Santos; Souza, 2021).

Para participar da pesquisa, os alunos deveriam ter entre 14 e 16 anos, residir na área de estudo e estar matriculados nos anos finais da educação fundamental. Um total de 74 alunos (40 da escola urbana e 34 da escola rural) completaram voluntariamente o questionário, e 20 alunos (10 de cada escola) que participaram da primeira etapa também participaram da entrevista, novamente de forma voluntária.

O questionário proporcionou um perfil abrangente dos alunos. Os itens de identificação incluíram informações como idade, série escolar, sexo e autodeclaração étnico-racial, permitindo uma compreensão ampla da diversidade no ambiente escolar. Além disso, dados sobre meios de transporte e tempo de deslocamento até a escola, bem como atividades realizadas antes e depois da escola, revelaram aspectos importantes da rotina diária dos alunos, incluindo como aproveitavam seu tempo livre. A seção de perfil familiar abordou a composição do domicílio, número de irmãos, nível de escolaridade dos responsáveis e renda mensal da família. Esses dados foram cruciais para entender os contextos socioeconômicos dos alunos e seu potencial impacto no desempenho e experiência escolar. Quanto às características domiciliares, foram coletadas informações sobre o local de residência, tipo e materiais de construção predominantes da casa, e status de propriedade, para fornecer uma visão geral das condições de vida dos alunos. A infraestrutura de suas áreas residenciais foi examinada por meio de questões sobre abastecimento de água, coleta de lixo, pavimentação de ruas e disponibilidade de serviços públicos na comunidade. Esses elementos foram essenciais para

entender os contextos de vida urbanos ou rurais dos alunos e como essas condições poderiam afetar seu bem-estar e acesso à educação.

A entrevista consistiu em dezessete (17) perguntas predefinidas, realizadas individualmente com os estudantes, explorando diversos aspectos de sua relação com a água. Os tópicos abordados incluíram seu significado, uso cotidiano, conhecimento sobre sua origem e tratamento, além da compreensão de práticas comunitárias que afetam as fontes hídricas locais. Temas específicos, como o consumo de água nas residências, a origem e o tratamento do esgoto, a familiaridade com nascentes e rios locais e seu estado de conservação, também foram contemplados. A entrevista incentivou os estudantes a refletirem sobre medidas práticas para preservar e melhorar a qualidade da água em sua comunidade.

De forma descritiva, as principais características dos grupos de estudantes investigados estão resumidas na Tabela 1.

Tabela 1. Tabela-resumo apresentando as características dos estudantes da escola urbana (n=40) e da escola rural (n=34) em Vargem Alta-ES

Categorias	Escola Urbana (%)	Escola Rural (%)
Gênero		
Masculino	60%	52.9%
Feminino	40%	47.1%
Autodeclaração Étnico-Racial		
Brancos	32.5%	32.3%
Pardos	40%	52.9%
Pretos	25%	11.8%
Preferiu não declarar	2.5%	2.9%
Meios de Transporte para a Escola		
Transporte escolar (< 3 km)	40%	38.2%
Transporte próprio	40%	52.9%
A pé	17.5%	40%
Outro	2.5%	0%
Tempo de Deslocamento até a Escola		
Menos de 30 minutos	87.5%	52.9%
Entre 30 minutos e uma hora	12.5%	47.1%
Rotina Antes/Depois da Escola		
Tarefas domésticas	37.5%	32.3%
Trabalho com pais/responsáveis	5%	52.9%
Estudos/tarefas escolares	100%	11.8%
Lazer	32.5%	2.9%
Outros	2.5%	0%
Acesso à Internet		
Acesso à internet pelo celular	100%	100%
Acesso à internet por computador	77.5%	23.5%
Acesso às redes sociais pelo telefone celular	100%	100%
Número de Irmãos		
Nenhum	17.5%	17.6%
Um	20%	32.3%
Dois	37.5%	23.5%
Três	17.5%	14.6%

Quatro ou mais	7.5%	5.9%
Escolaridade dos Responsáveis		
Ensino fundamental incompleto	5%	11.7%
Ensino fundamental completo	12.5%	32.3%
Ensino médio	42.5%	41.1%
Ensino superior completo	7.5%	2.9%
Preferiu não declarar	35%	14.6%
Renda Familiar		
10 a 20 salários mínimos	0%	2.9%
2 a 4 salários mínimos	15%	23.5%
Não sabe	62.5%	44.1%
Preferiu não declarar	22.5%	29.4%

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

O programa Excel foi utilizado para organizar e processar os dados sociodemográficos, enquanto o software livre *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* (IRaMuTeQ, versão 2014) foi empregado para a análise das entrevistas, por meio da aplicação da Classificação Hierárquica Descendente (CHD).

A análise seguiu o modelo proposto por Leblanc (2015), examinando o conteúdo lexical de cada classe identificada no dendrograma e contextualizando-o nas falas dos participantes, o que possibilitou o surgimento de categorias e subcategorias.

Por fim, realizou-se a triangulação dos dados (Apostolidis, 2006), integrando os achados empíricos com os referenciais teóricos da Teoria das Representações Sociais (TRS) e da Educação Ambiental, proporcionando uma compreensão acurada das representações sociais da água entre estudantes do Ensino Fundamental de escolas públicas de Vargem Alta, ES.

2 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise comparativa dos perfis dos estudantes de escolas urbanas e rurais, com base nos dados do questionário, revela diferenças e semelhanças que impactam tanto o contexto educacional quanto o desenvolvimento dos alunos. Nas escolas urbanas, observa-se uma predominância de estudantes do sexo masculino e maior diversidade étnica. O transporte escolar é amplamente utilizado, com a maioria dos alunos realizando deslocamentos curtos, o que tende a favorecer o desempenho acadêmico. As rotinas diárias são distribuídas entre estudos e afazeres domésticos, e o uso intenso da internet, principalmente por meio de telefones celulares, evidencia a dependência tecnológica dos estudantes.

Em contraste, nas escolas rurais, a distribuição por gênero é mais equilibrada, embora haja predominância de estudantes pardos. O transporte escolar também é comum, com a maior parte dos alunos percorrendo distâncias curtas. Contudo, uma parcela enfrenta longos deslocamentos, o que

pode impactar negativamente a assiduidade escolar. As rotinas dos estudantes rurais são caracterizadas por estudo e lazer e, embora todos tenham acesso à internet, o uso de computadores é notavelmente menos frequente.

Em ambos os contextos, a presença dos pais é elevada, e a maioria dos alunos possui um ou dois irmãos. Quanto ao nível educacional dos responsáveis, há similaridades entre os contextos, com predomínio de pais que concluíram o ensino médio, o que sugere um nível moderado de capital educacional, importante para apoiar o sucesso escolar dos filhos. No entanto, é preocupante que muitos estudantes desconheçam o nível de escolaridade de seus pais, o que pode refletir falta de comunicação ou pouca valorização desse aspecto. No que diz respeito à renda familiar, muitos alunos — tanto urbanos quanto rurais — relataram não saber a renda do lar, e aqueles que informaram apresentaram, em sua maioria, rendimentos modestos.

A análise das características habitacionais entre estudantes de escolas urbanas e rurais evidencia diferenças que influenciam tanto o bem-estar quanto o desempenho acadêmico. Em áreas urbanas, a maioria dos alunos reside em casas próprias, bem construídas, de alvenaria, refletindo maior estabilidade residencial e melhor acesso à infraestrutura urbana.

A quase universalidade dessas condições habitacionais no meio urbano sugere um contexto com melhor acesso a serviços públicos e recursos. Nas áreas rurais, embora a maior parte dos alunos também resida em casas próprias de alvenaria, há maior diversidade nos tipos de moradia, incluindo fazendas e pequenas propriedades. Casas de alvenaria sem reboco e maior dependência de moradias alugadas ou cedidas indicam desafios adicionais relacionados à estabilidade habitacional e ao acesso a recursos, fatores que podem afetar negativamente o bem-estar e o desempenho escolar dos estudantes.

Em ambos os contextos, a estabilidade proporcionada pela casa própria é um fator positivo. Contudo, as diferenças nas condições habitacionais e no acesso à infraestrutura ressaltam a necessidade de políticas públicas ajustadas às especificidades de cada realidade. Garantir condições adequadas de moradia para todos os estudantes é essencial para promover uma educação equitativa e de qualidade.

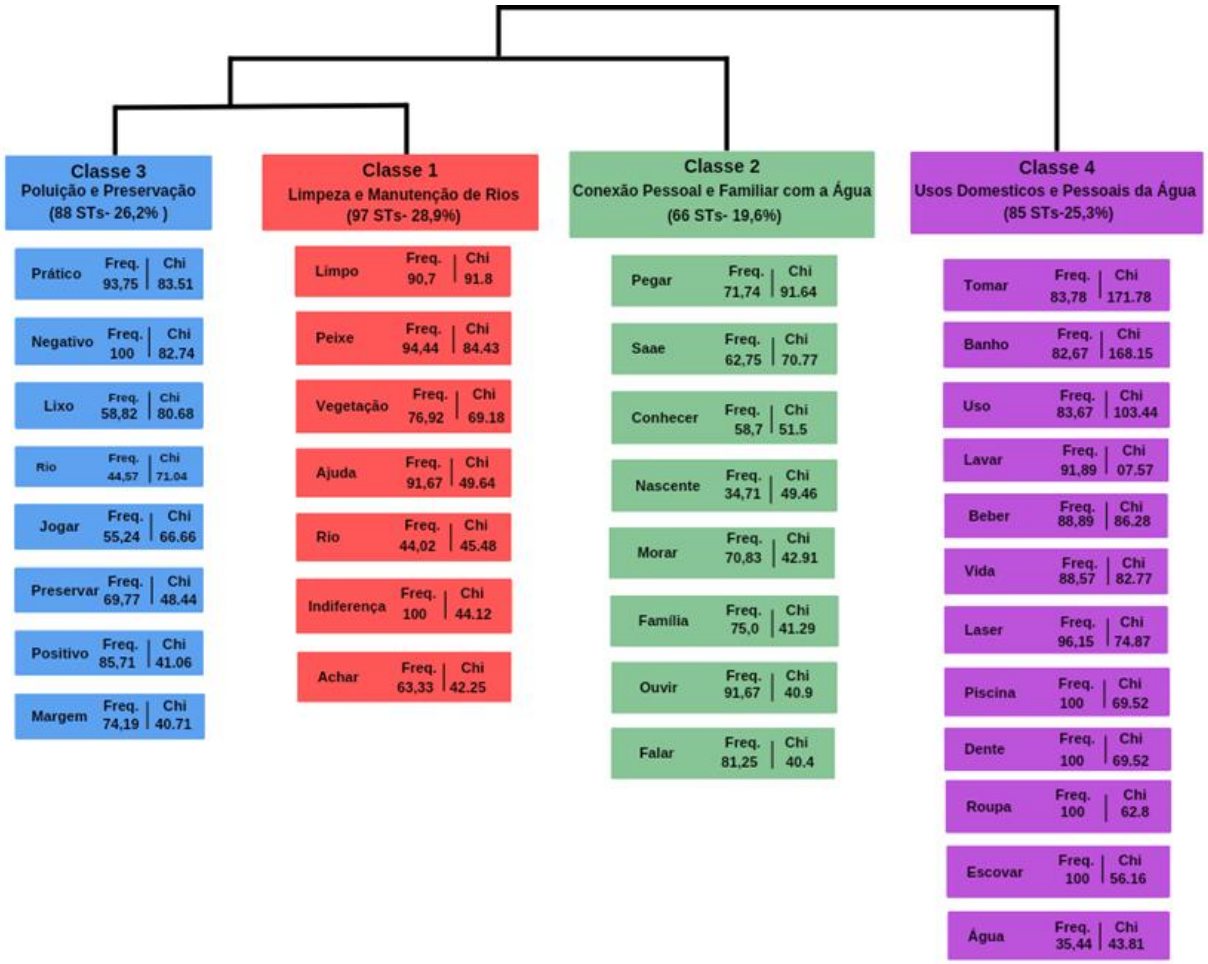
A análise comparativa da infraestrutura em áreas urbanas e rurais revela diferenças significativas que tendem a impactar a qualidade de vida dos estudantes e seu desempenho acadêmico. Em áreas urbanas, a maioria dos alunos possui acesso regular à água tratada, coleta diária de lixo e ruas pavimentadas, o que facilita o deslocamento e contribui para um ambiente de aprendizagem mais favorável. Esses serviços são essenciais para garantir saúde, segurança e bem-estar.

Nas áreas rurais, embora um número expressivo de alunos também tenha acesso à água tratada, há maior dependência de fontes alternativas, como poços e nascentes, o que pode resultar em variações na qualidade e disponibilidade dos recursos hídricos. A coleta de lixo é menos regular e a pavimentação das vias é menos comum, dificultando o acesso à escola, especialmente durante condições climáticas adversas, como em períodos chuvosos.

Após o processamento dos dados das entrevistas por meio do software IRaMuTeQ, emergiram quatro classes temáticas, compreendendo 20 categorias distribuídas em 424 segmentos de texto (STs), representando 79,2% do corpus e correspondendo a 1.356 formas lexicais. No total, foram identificadas 14.719 ocorrências de palavras, 822 lemas, 682 formas ativas e 132 formas suplementares.

Descritivamente, conforme apresentado na Figura 1, ao analisar o dendrograma da direita para a esquerda, o primeiro eixo de partição isola a Classe 4, denominada “Usos Domésticos e Pessoais da Água” (25,3%), indicando maior distância estatística em relação às demais classes. No lado oposto, emerge um segundo eixo de partição, revelando a Classe 2 — “Conexão Pessoal e Familiar com a Água” (19,6%), seguida por um novo desdobramento que dá origem à Classe 1 — “Limpeza e Manutenção de Rios” (28,9%) e à Classe 3, intitulada “Poluição e Preservação” (26,2%), que apresentam maior proximidade estatística entre si.

Figura 1. Dendrograma: Agrupamento de Segmentos Textuais em Classes (Estudantes de Escola Urbana/Estudantes de Escola Rural)



Fonte: Elaborado pelos autores com o uso do software IRaMuTeQ (Versão 2014), 2025.

Na Classe 4 (25,3%) – "Usos Domésticos e Pessoais da Água" – a análise concentrou-se em trechos discursivos referentes ao uso cotidiano da água, abrangendo aspectos como higiene pessoal, consumo, lazer, sustentabilidade e sobrevivência.

O primeiro conjunto de enunciados dessa classe demonstra que os estudantes reconhecem a água como um recurso essencial para a vida humana e animal, enfatizando seu papel vital. Além disso, a água é percebida como um elemento prático e presente no cotidiano, atendendo a finalidades que vão desde atividades básicas, como higiene e preparo de alimentos, até processos mais complexos, como a geração de energia elétrica. Esses elementos representacionais são ilustrados nos seguintes trechos:

> "[...] Para mim, a água é indispensável para a sobrevivência, pois sem ela não consigo fazer nada. Não tomamos banho, não cozinhamos, não lavamos roupas. Portanto, a água é fundamental." (Participante 04, Escola Urbana)

> "[...] A água é essencial para a higiene e para tudo. Utilizo a água para beber e tomar banho, bem como para lavar roupas, limpar a casa e cozinhar. A água provém de nascentes, e utilizamos fossa séptica." (Participante 02, Escola Rural)

Em síntese, os dados registrados nesta classe demonstram que, para o grupo investigado, a água é socialmente representada tanto como um recurso vital e cotidiano quanto como um elemento de lazer e um bem cujo acesso é desigual, dependendo do contexto socioeconômico e territorial. Esse achado sugere possíveis disjunções nas representações sociais da água dentro do grupo investigado.

Na Classe 2 (19,6%), intitulada "Conexão Pessoal e Familiar com a Água", agrupam-se trechos narrativos que revelam representações sociais referentes à relação cotidiana da comunidade e dos indivíduos com a água, ao papel da educação e da conscientização ambiental na preservação dos recursos hídricos, e a elementos representacionais vinculados à infraestrutura e ao saneamento.

Para o grupo, a água ocupa um lugar central na vida comunitária, tanto em contextos urbanos quanto rurais. Entretanto, para os estudantes provenientes de áreas rurais, a água é frequentemente associada ao trabalho agrícola, sendo essencial para a subsistência e, ao mesmo tempo, um recurso escasso e disputado, reivindicado tanto pela comunidade quanto pelo SAAE. Esses elementos representacionais tornam-se evidentes nas seguintes afirmações:

> "[...] Meus avós e meus pais costumavam dizer que, no passado, todos coletavam água da nascente, mas, com o passar do tempo, à medida que o número de pessoas na comunidade aumentou, passaram a receber água do SAAE, pois a água da nascente já não era suficiente para todas as famílias." (Participante 02, Escola Urbana)

> "[...] Utilizo a água para as atividades domésticas, para cozinhar e para a agricultura. A água provém de uma nascente, e o esgoto é lançado no córrego. Sim, as pessoas da minha comunidade não são abastecidas com água do SAAE." (Participante 13, Escola Rural)

Além do uso cotidiano, o grupo enfatiza a importância da educação e da conscientização ambiental na gestão dos recursos hídricos. Para os participantes, a poluição de rios e mares decorre da atividade humana descontrolada, que degrada os recursos naturais sem considerar sua importância para as gerações futuras. Ademais, os estudantes criticam o impacto da urbanização na qualidade da água, destacando que, apesar da imagem de progresso associada às cidades, esses espaços acabam poluindo os rios e utilizando a água de forma excessiva. Essas representações são ilustradas nos relatos a seguir:

> "[...] Os rios do nosso município são bastante poluídos. Alguns córregos permanecem limpos, mas se degradam à medida que se aproximam da comunidade." (Participante 08, Escola Rural)

> "[...] O esgoto da minha casa vai para uma fossa séptica, mas sei que muitas pessoas do meu bairro ainda o lançam no rio. Não conheço ninguém que capte água diretamente de nascentes ou de rios." (Participante 01, Escola Urbana)
>
> "[...] Na minha comunidade, muitas pessoas ainda dependem da água de nascentes. As nascentes são essenciais, especialmente porque muitos não têm acesso ao serviço municipal de abastecimento de água." (Participante 13, Escola Rural)

Um aspecto que se destaca nessa classe é a forma como os estudantes associam a água às memórias familiares, especialmente às experiências de pais e avós. A "água do passado" é frequentemente descrita como mais pura, limpa e de melhor qualidade do que a atual, apesar dos avanços tecnológicos e da gestão estatal realizada pelo SAAE. Esse processo de construção simbólica reforça os elementos representacionais atribuídos à água, evidenciando um sentimento de perda e de degradação ambiental ao longo do tempo, fenômeno amplamente discutido na Educação Ambiental (Leff, 2001; Jacobi, 2003; Reigota; Prado, 2008).

Além disso, surge uma discrepância significativa entre as representações sociais de estudantes urbanos e rurais. Enquanto os estudantes da zona rural demonstram consciência de sua dependência de nascentes e poços artesianos, alguns estudantes urbanos desconhecem essa realidade, presumindo que todos são abastecidos pelo SAAE. Esse repertório limitado sugere uma perspectiva restrita sobre o acesso à água e ao saneamento, refletindo desigualdades socioeconômicas e destacando a influência do contexto social na formação das representações sociais desse recurso. Assim, a Classe 2 revela que a água não é apenas um recurso material, mas também um objeto representacional impregnado de significados sociais, históricos e emocionais, mediados pelas relações familiares, pela memória coletiva e pelas desigualdades estruturais.

Na Classe 1 (28,9%), intitulada "Limpeza e Manutenção dos Rios", agrupam-se excertos discursivos que refletem as representações sociais dos estudantes acerca dos desafios da preservação ambiental e das possíveis ações para mitigar a poluição hídrica e proteger os recursos hídricos, identificando-se duas subcategorias distintas.

Em relação à primeira subcategoria, a análise revela que o grupo percebe a água como um recurso simultaneamente ameaçado pela poluição decorrente da gestão inadequada da sociedade e disputado de forma desigual, com controle frágil por parte do Estado. Para estudantes da área urbana, há uma compreensão clara de que o poder público permanece insuficientemente atento à preservação da água, negligenciando a implementação de um sistema estruturado de coleta de lixo, tratamento de esgoto e outras ações sistêmicas voltadas à sustentabilidade hídrica. Entre os estudantes da zona rural, embora o Estado seja mencionado como responsável pela gestão e conservação da água, há uma reclamação recorrente de que grandes proprietários e pequenos produtores utilizam a água para irrigação de lavouras e realizam desmatamento próximo às nascentes, convertendo essas áreas em

pastagens sem respeitar as reservas ambientais. Essas práticas contribuem para a progressiva degradação dos recursos hídricos, conforme ilustrado nos seguintes depoimentos:

> "[...] Para secar uma nascente, basta retirar a vegetação e substituí-la por pastagem. Acredito que deveriam existir políticas públicas para auxiliar na conservação das nascentes, assim como a implantação de coleta e tratamento de esgoto, para que os resíduos deixem de ser lançados no rio." (Participante 02, Escola Urbana)

> "[...] O uso de irrigação sem controle, o lançamento de esgoto e de lixo, e o desmatamento das margens dos rios constituem problemas graves. A preservação das nascentes e a garantia de um uso sustentável, incluindo o reaproveitamento de parte da água que pode ser recuperada, são fundamentais. É necessário impedir que o esgoto seja lançado no rio." (Participante 12, Escola Rural)

A segunda subcategoria evidencia as ações sugeridas pelos estudantes para mitigar a poluição da água e preservar os recursos hídricos. Segundo o grupo, essas iniciativas devem ocorrer tanto no âmbito estatal, por meio da elaboração e implementação de políticas públicas voltadas à sustentabilidade, à gestão e ao controle dos recursos hídricos, especialmente no que diz respeito ao tratamento de esgoto e ao descarte adequado de resíduos em áreas urbanas, quanto no âmbito social, mediante a promoção da conscientização coletiva sobre o uso responsável da água. Os estudantes enfatizam que a preservação efetiva da água somente será possível em um sistema harmonioso no qual seres humanos, animais e água coexistam em equilíbrio dentro da biodiversidade.

> "[...] Acredito que deveriam existir políticas públicas que contribuam para a preservação das nascentes, bem como a coleta e o tratamento de esgoto, de modo que os resíduos deixem de ser lançados nos rios. [...] Penso que ainda existam peixes nos rios, e, para aqueles que captam água de nascentes, isso faz diferença. Como recebo água do SAAE, não percebo essa diferença, mas acredito que a água de nascente deva ter melhor sabor e ser mais fresca." (Participante 02, Escola Urbana)

> "[...] As árvores ajudam a manter a água mais fria. Vejo a irrigação agrícola sem controle como um problema. Devemos utilizar apenas a quantidade necessária de água, evitando o desperdício, e proibir que o esgoto doméstico seja lançado diretamente nos rios." (Participante 08, Escola Rural)

Os elementos representacionais expressos na Classe 1 reforçam que os estudantes compreendem a água tanto como um recurso essencial quanto como um elemento simbólico marcado por disputas e por insuficiente atenção do poder público. A degradação da água é interpretada como resultado da poluição urbana e da falta de infraestrutura adequada, bem como do uso descontrolado dos recursos nas áreas rurais. Enquanto os estudantes urbanos percebem falhas na formulação e implementação de políticas públicas voltadas à proteção dos rios e ao saneamento básico, os estudantes rurais enfatizam o impacto da exploração por grandes proprietários, evidenciando tensões

entre diferentes grupos sociais. Essas interpretações estão alinhadas à Teoria das Representações Sociais (Moscovici, 2003; Jodelet, 2001), que enfatiza que as representações emergem das interações sociais e das disputas simbólicas, sendo moldadas por práticas e discursos historicamente situados.

A Classe 3 (26,2%), intitulada "Poluição e Preservação", reúne excertos textuais que expressam as representações sociais dos estudantes quanto aos papéis e responsabilidades envolvidos na degradação e na conservação dos recursos hídricos. De forma unânime, o grupo atribui à humanidade tanto a responsabilidade pela poluição das fontes de água quanto o dever de preservá-las. Os estudantes percebem a degradação da água como consequência direta de um modelo produtivo e econômico baseado no descarte indiscriminado de resíduos e no consumo irresponsável, com pouca consideração pelas consequências ambientais. Como resultado, a natureza tem sido severamente impactada, levando a oscilações extremas entre períodos de seca e enchentes, afetando tanto áreas urbanas quanto rurais. Essa preocupação é ilustrada nas seguintes declarações:

> "[...] Para preservar as nascentes, é necessário reflorestar as áreas do entorno." (Participante 05, Escola Rural)
>
> "[...] Quando chove, a água carrega grande quantidade de solo para o rio, provocando o assoreamento e prejudicando a vegetação." (Participante 03, Escola Urbana)
>
> "[...] Os rios também são muito importantes, pois o equilíbrio ambiental depende de suas águas [...], porém as nascentes encontram-se mais bem preservadas, uma vez que muitas estão localizadas em áreas de proteção ambiental." (Participante 07, Escola Urbana)
>
> "[...] Práticas negativas que causam impactos incluem o descarte de lixo nos rios, o desmatamento de áreas próximas às nascentes e a poluição da água por produtos químicos industriais e resíduos domésticos." (Participante 05, Escola Urbana)

Outro ponto destacado pelo grupo diz respeito ao impacto da poluição da água na saúde e no bem-estar humano, com ênfase nos riscos associados ao consumo de água contaminada por substâncias químicas. O grupo reforça a necessidade de políticas públicas eficazes e de iniciativas sustentáveis para enfrentar essas questões, como programas de monitoramento da qualidade da água e incentivos a práticas ambientalmente responsáveis na agricultura e na indústria. Nesse sentido, Almeida (2023) aponta que campanhas educativas nas escolas promovem maior participação da comunidade em projetos de conservação ambiental, indicando que integrar políticas públicas e educação é fundamental para promover um ambiente sustentável e garantir a preservação dos recursos hídricos.

Em síntese, os resultados revelam que as representações sociais dos estudantes sobre a água estruturam-se em torno de três eixos principais: (1) uso cotidiano e essencialidade; (2) preservação e impactos ambientais; e (3) gestão e acesso aos recursos hídricos. Essas representações evidenciam

que a água, para além de um recurso material, constitui também um objeto simbólico impregnado de significados sociais, culturais e históricos. De modo geral, a água é percebida como um elemento vital e indispensável, associado a necessidades básicas como higiene e alimentação, bem como ao lazer e ao bem-estar.

Contudo, à luz da perspectiva psicossocial de Jodelet (2017), apesar de haver convergências em determinadas representações, emergem claras disjunções entre estudantes urbanos e rurais, especialmente no que se refere ao acesso e à gestão da água. Para os estudantes urbanos, a água é predominantemente concebida como um serviço gerido pelo Estado, cujo abastecimento é mediado pelo SAAE e sujeito à cobrança tarifária. Em contraste, os estudantes rurais demonstram uma relação mais direta e dependente de nascentes e poços artesianos, evidenciando a vulnerabilidade de comunidades sem abastecimento regular de água. Essa diferença contextual molda as preocupações do grupo: enquanto estudantes urbanos enfatizam as deficiências da infraestrutura de saneamento básico e a poluição dos rios urbanos, os estudantes rurais denunciam os impactos da exploração por grandes proprietários de terra, o desmatamento de áreas de nascente e a instabilidade no acesso à água potável. Para os estudantes urbanos, a água é percebida principalmente como um serviço público regulamentado; para os estudantes rurais, assume a forma de uma nascente natural, simbolizando a dependência direta da natureza — ilustrando claramente que diferentes grupos sociais constroem e vivenciam suas representações de maneiras distintas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo investiga as representações sociais da água entre estudantes do ensino fundamental de escolas urbanas e rurais de Vargem Alta, no estado do Espírito Santo, Brasil, destacando como essas representações moldam atitudes e práticas relacionadas ao uso e à conservação dos recursos hídricos.

Enquanto estudantes das escolas urbanas se beneficiam de uma infraestrutura mais robusta, os estudantes das escolas rurais enfrentam desafios que podem comprometer sua saúde, segurança e desempenho acadêmico. Embora ambos os contextos contem com serviços públicos essenciais, como unidades de saúde, as lacunas existentes nas áreas rurais demandam atenção especial para melhorar as condições de vida e assegurar um ambiente de aprendizagem mais equitativo.

Notadamente, as interpretações dos estudantes acerca da degradação ambiental e da gestão dos recursos hídricos revelam que, enquanto estudantes urbanos associam a poluição ao saneamento inadequado e ao descarte incorreto de resíduos, os estudantes rurais enfatizam práticas agrícolas

predatórias e o desmatamento. Essa divisão reforça a noção de que as representações sociais não são homogêneas, mas são moldadas pelos contextos territoriais e sociais dos indivíduos envolvidos. Como aponta Jodelet (2017), as representações sociais se organizam por meio de experiências vividas e discursos coletivos, orientando a forma como os indivíduos percebem e interagem com o ambiente. Assim, a imagem da água, longe de possuir um significado único e fixo, é permeada por múltiplos simbolismos e interpretações, sendo percebida simultaneamente como um direito, um bem de consumo, um elemento natural ameaçado e um patrimônio a ser preservado.

Este estudo demonstra como diferentes contextos locais moldam as representações de água entre os estudantes, evidenciando a importância de programas de Educação Ambiental adaptados às realidades específicas de cada cenário. Consequentemente, os achados reforçam o papel da escola na formação da cidadania e na orientação de estratégias pedagógicas e políticas públicas voltadas para a conservação e o uso sustentável dos recursos hídricos. Portanto, os resultados sugerem que uma Educação Ambiental ajustada às características de cada contexto pode promover maior conscientização, mudanças comportamentais e a adoção de práticas sustentáveis, assegurando o uso responsável da água e a sustentabilidade a longo prazo tanto das comunidades quanto dos ecossistemas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Aline Mansur. Protagonismo dos estudantes na mobilização da comunidade escolar para ações de impacto ambiental positivo na escola. **Revista Educação Pública**, v. 23, n. 15, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/23/15/protagonismo-dos-estudantes-na-mobilizacao-da-comunidade-escolar-para-acoes-de-impacto-ambiental-positivo-na-escola. Acesso em: 11 nov. 2024.

APOSTOLIDIS, Thémis. Representations sociales et triangulation: une application en psychologie sociale de la sante / Social representations and triangulation: an application in social psychology of health. **Revista Psicologia**: Teoria e Pesquisa. Brasília, 22(2): 211-226, maio-ago. 2006. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-37722006000200011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ptp/a/sgHw85SKmNF3jDHMdrmpTfc/abstract/?lang=en. Acesso em: 30 jun. 2025.

AUGUSTO, Lia Giraldo da Silva et al. (2012). O contexto global e nacional frente aos desafios do acesso adequado à água para consumo humano. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 6, p. 1511-1522, 2012. DOI: https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000600015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/BLQQZSthGK3KMFZdj9zwQKL/?lang=pt. Acesso em: 30 jun. 2025.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George; ALLUM, Nicholas C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Org.).

Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 17-34.

COLAGRANDE, Elaine Angelina; FARIAS, Luciana Aparecida. Apresentação – Educação Ambiental e o contexto escolar brasileiro: desafios presentes, reflexões permanentes. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 37, e81232, p. 1-10, 2021. https://doi.org/10.1590/0104-4060.81232. Disponível em: https://www.scielo.br/j/er/a/Yrs9h4KZCkS9KLKrktDQwHS/?lang=pt. Acesso em: 30 jun. 2025.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados:** Vargem Alta. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/vargem-alta/panorama. Acesso em: 11 nov. 2024.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Resultados Gerais da Amostra. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/homeEStatistica/populacao/censo2010/resultados_gerais_amostra/default_resultados_gerais_amostra.shtm. Acesso em 11 nov. 2024.

JACOBI, Pedro. Educação Ambiental, Cidadania e Sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, março/ 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cp/a/kJbkFbyJtmCrfTmfHxktgnt/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 30 jun. 2025.

JACOBI, Pedro Roberto; GRANDISOLI, Edson. **Água e sustentabilidade**: desafios, perspectivas e soluções. São Paulo: IEE-USP e Reconectta, 2017, 110p. Disponível em: https://macroamb.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/11/jacobi_grandisoli2017_aguaesustentabiliadedesafiosprespectivasesolucoes.pdf. Acesso em: 16 abr. 2024.

JODELET, Denise. O movimento de retorno ao sujeito e a abordagem das representações sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 3, p. 679-712, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/se/a/bqm4vwYnbPvPy9dDGMWHqZt/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 11 nov. 2024.

JODELET, Denise. **Representações sociais**: um domínio em expansão. In: JODELET, Denise (org.). Representações sociais. Rio de Janeiro: EdUERJ. 2001, pp. 17-44.

JODELET, Denise. **Representações sociais e mundos de vida**. Paris/São Paulo/ Curitiba: Éditions des archives contemporaines / Fundação Carlos Chagas/ PUCPRess, 2017, 544 p.

LEBLANC, Jean-Marc. Proposition de protocole pour l'analyse des données textuelles: pour une démarche expérimentale en lexicométrie. **Nouvelles perspectives en sciences sociales (NPSS)**, 11(1), 25-63. Doi: https://doi.org/10.7202/1035932aradresse. Disponível em: https://id.erudit.org/iderudit/1035932aradresse. Acesso em: 30 jun. 2025.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental**. Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes/PNUMA, 2001. 343p.

MONTEIRO, Iraelza de Fátima Coelho Monteiro; MONTEIRO, Patrícia Diana Edith Belfort de Souza Camargo Ortiz. A educação ambiental e as representações sociais dos professores da rede pública no ensino fundamental. **Revbea**, São Paulo, v. 12, no 1: 165-176, 2017. DOI: https://doi.org/10.34024/revbea.2017.v12.2391. Disponível em: https://periodicos.unifesp.br/index.php/revbea/article/view/2391. Acesso em: 30 jun. 2025.

MONTEIRO, Patrícia Diana Edith Belfort de Souza Camargo Ortiz et al. Representações sociais de professores sobre educação ambiental: um estudo comparativo. **Profanações**, ano 7, n. esp. 2, p. 145-168, nov. 2020. DOI: https://doi.org/10.24302/prof.v7iesp.2.3168. Disponível em: https://www.periodicos.unc.br/index.php/prof/article/view/3168. Acesso em: 30 jun. 2025.

MOSCOVICI, Serge. **La psychanalyse, son image, son public**. Paris: PUF, 1961.

MOSCOVICI, Serge. **Representações Sociais**: Investigações em Psicologia Social. Petrópolis: Vozes, 2003.

POLLI, G. M.; CAMARGO, B. V. (2015). Representações Sociais do Meio Ambiente e da Água. **Psicologia**: Ciência e Profissão, v. 35, n. 4, p. 1310-1326. DOI: https://doi.org/10.1590/1982-3703001622013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/pcp/a/JB3PJ6RFGrvdMkywFMsR59M/?lang=pt. Acesso em: 30 jun. 2025.

POLLI, Gislei Mocelin; CAMARGO, Brigido Vizeu. Meio Ambiente e Água Sob a Perspectiva da Teoria das Representações Sociais. **Psicologia**: Ciência e Profissão, , 33, n. 2, p. 256-271, 2013. DOI: https://doi.org/10.1590/1982-3703001622013. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/2820/282027993002.pdf. Acesso em: 30 jun. 2025.

POLLI, Gislei Mocelin; KUHNEN, Ariane. Representações Sociais da Água e Tecnologias Sociais. **Revista Psico**, v. 44, n. 1, pp. 103-113, jan./mar. 2013. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/revistapsico/article/view/10706. Acesso em: 30 jun. 2025.

REIGOTA, Marcos; PRADO, Bárbara Heliodora Soares do (Org.). **Educação ambiental**: utopia e práxis. (Coleção cultura, memória e currículo: v. 9). São Paulo: Cortez, 2008, 207p.

ROSA, Roberta Soares da; SANTOS, Karine dos. A representação social de meio ambiente como ponto de partida para ações de educação ambiental: uma ocupação irregular como espaço de educação não escolar. **Revista de Educação Ambiental**, v. 22, n. 1, p. 183-197, 2017. DOI: https://doi.org/10.14295/ambeduc.v22i1.6249. Disponível em: https://periodicos.furg.br/ambeduc/article/view/6249. Acesso em: 30 jun. 2025.

SANTOS, Flávio Reis; CÂNDIDO, Cristiane Raquel Ferreira. A percepção sobre meio ambiente e Educação Ambiental na prática docente das professoras das escolas municipais rurais de Morrinhos, GO. **Revista Interações**, Campo Grande, MS, v. 24, n. 1, p. 175-191, 2023. DOI: https://doi.org/10.20435/inter.v24i1.3476. Disponível em: https://interacoes.ucdb.br/interacoes/article/view/3476. Acesso em: 30 jun. 2025.

SANTOS, Regerson Franklin dos; SOUZA, Adauto de Oliveira. A água como direito humano fundamental no século XXI: percalços e desafios. **Revista GeoPantanal**, UFMS, Corumbá/MS, n. 30, p. 180-198, 2021. Disponível em: https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/12621. Acesso em: 11 nov. 2024.

VITTORAZZI, Dayvisson Luis.; GOUVEIA, Daniele da Silva Maia; SILVA, Alcina Maria Testa Braz da. (2020). Representações Sociais do Meio Ambiente: Implicações em Abordagens de Educação Ambiental sob a Perspectiva Crítica com Alunos da Primeira Etapa do Ensino Fundamental. **Ciência & Educação**, Bauru, v. 26, 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/1516-731320200054. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ciedu/a/D9crzp6HK9p5FQZvsBdRXtr/?lang=pt. Acesso em: 30 jun. 2025.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:
Liliane Pereira Amorim;
Karla Karoline Rodrigues Silva;
Isabel Christina Gonçalves Oliveira;
Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

Revista de Direito Socioambiental
Dossiê "Territorialidades e Conflitos Socioambientais".
jul./dez. 2025

Como citar este artigo:
CARVALHO, Ana Maria de; FERREIRA, Adegmar José; Comissões de soluções fundiárias e o processo estrutural: gestão democrática dos conflitos agrários coletivos no brasil. **Revista de Direito Socioambiental - REDIS**, Morrinhos, Brasil, v. 03, n. 02, jul./dez., 2025, p. 110-135.

Data da submissão: 06/11/2025

Data da aprovação: 23/11/2025

COMISSÕES DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS E O PROCESSO ESTRUTURAL: GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS CONFLITOS AGRÁRIOS COLETIVOS NO BRASIL

LAND SOLUTION COMMISSIONS AND THE STRUCTURAL PROCESS: DEMOCRATIC MANAGEMENT OF COLLECTIVE AGRARIAN CONFLICTS IN BRAZIL

COMISIONES DE SOLUCIONES AGRARIAS Y EL PROCESO ESTRUCTURAL: GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS CONFLICTOS AGRARIOS COLECTIVOS EN BRASIL

ANA MARIA DE CARVALHO[1]
ADEGMAR JOSÉ FERREIRA[2]

RESUMO

A questão da terra no Brasil é, historicamente, o epicentro de desigualdades e conflitos socioambientais, moldada por uma concepção de propriedade privada que se consolidou em detrimento das territorialidades tradicionais. Este artigo defende que a raiz dessa

[1] Doutoranda em Direito Agrário, pela Universidade Federal de Goiás (UFG) (2025-atual). Mestra em Direito Agrário, pela Universidade Federal de Goiás (UFG) (2018-2020). Pós-Graduanda em Processo Estrutural, pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de Goiás (ESUMP-MPGO) (2023-atual). Especialista em Direito Público e Direito Constitucional Aplicado, pela Faculdade Legale/SP (2021). Bacharela em Direito, pela Universidade Federal de Goiás (UFG) (2013-2017). E-mail de contato: anamariacarvalho@discente.ufg.br. CV: http://lattes.cnpq.br/1287001111041658. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5825-5204.

[2] Pós-Doutor pela Universidad Nacional de Córdoba (Centro de Estudios Avanzados - CEA) e Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 2ª Região (AMATRA-2), do Programa Multidisciplinar de Formação Pós-doutoral. Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUC-Goiás, mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG), e graduação em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professor Associado (UFG), onde leciona na graduação e nas pós-graduações Mestrado e Doutorado em Direito Agrário (PPGDA/UFG/FD). É professor de pós-graduação da Escola Judicial de Goiás - EJUG. É Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Integra o Órgão Especial do TJGO, por eleição à unanimidade dos votantes. É autor da obra "O Intelectual do Direito e a Organização da Cultura". Tem experiência em Ciências Criminais na área de Direito Penal, Processual Penal, Criminologia, Crimes Agroambientais, Conflitos no campo e nas cidades, Educação, Sociedade e Cultura. E-mail de contato: adegmarjferreira@uol.com.br. CV: http://lattes.cnpq.br/1011290918755304. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8193-358X.

violência estrutural e da extrema concentração fundiária reside na mentalidade jurídica da modernidade, que, conforme as críticas de Karl Polanyi e Paolo Grossi, transformou a terra em uma mercadoria fictícia e em um direito absoluto e excludente. Demonstra-se que o modelo adjudicatório tradicional, com sua lógica bipolar e formalista, é inerentemente insuficiente para resolver os litígios agrários coletivos e policêntricos, que são, em sua essência, manifestações de um problema estrutural enraizado em uma estrutura estatal falha. A tese central é que a adoção do Processo Estrutural e a institucionalização das Comissões de Soluções Fundiárias (determinadas pelo STF na ADPF 828 e regulamentadas pelo CNJ na Resolução n. 510/2023) emergem como a técnica jurisdicional mais adequada para a reestruturação social. Essas Comissões representam uma virada paradigmática, ao impor o diálogo institucional, a visita técnica in loco e a mediação estruturada como etapas prévias e necessárias a qualquer ordem de desocupação coletiva, visando a uma jurisdição responsiva. O estudo, alicerçado em pesquisa crítica, filosófica e jurisprudencial, confirma que esta abordagem é essencial para promover a função social da terra, proteger as territorialidades das populações vulneráveis (como indígenas e quilombolas) e efetivar a justiça agroambiental no Brasil.
Palavras-chave: Comissões de Soluções Fundiárias. Conflitos Agrários Coletivos. Função Social da Terra. Processo Estrutural. Propriedade Privada.

ABSTRACT

The land question in Brazil is, historically, the epicenter of socio-environmental inequalities and conflicts, shaped by a conception of private property that consolidated to the detriment of traditional territorialities. This article argues that the root of this structural violence and extreme land concentration lies in the modern juridical mentality, which, according to the critiques of Karl Polanyi and Paolo Grossi, transformed land into a fictitious commodity and an absolute and exclusionary right. It is demonstrated that the traditional adjudicatory model, with its bipolar and formalist logic, is inherently insufficient for resolving collective and polycentric agrarian disputes, which are essentially manifestations of a structural problem rooted in a failed state structure. The central thesis is that the adoption of the Structural Process and the institutionalization of Land Solution Commissions (mandated by the STF in ADPF 828 and regulated by CNJ Resolution n. 510/2023) emerge as the most appropriate jurisdictional technique for social restructuring. These Commissions represent a paradigm shift by mandating institutional dialogue, in loco technical visits, and structured mediation as prior and necessary steps to any collective eviction order, aiming for responsive jurisdiction. The study, grounded in critical, philosophical, and jurisprudential research, confirms that this approach is essential for promoting the social function of land, protecting the territorialities of vulnerable populations (such as indigenous peoples and quilombolas), and realizing agro-environmental justice in Brazil.
Keywords: Collective Agrarian Conflicts. Land solution commissions. Private Property. Social Function of Land. Structural process.

RESUMEN

La cuestión de la tierra en Brasil es, históricamente, el epicentro de las desigualdades y los conflictos socioambientales, moldeada por una concepción de la propiedad privada que se consolidó en detrimento de las territorialidades tradicionales. Este artículo sostiene que la raíz de esta violencia estructural y de la extrema concentración de tierras reside en la mentalidad jurídica de la modernidad, que, según las críticas de Karl Polanyi y Paolo Grossi, transformó la tierra en una mercancía ficticia y en un derecho absoluto y excluyente. Se demuestra que el modelo adjudicatorio tradicional, con su

lógica bipolar y formalista, es inherentemente insuficiente para resolver los litigios agrarios colectivos y policéntricos, que son, en esencia, manifestaciones de un problema estructural arraigado en una estructura estatal deficiente. La tesis central es que la adopción del Proceso Estructural y la institucionalización de las Comisiones de Soluciones Agrarias (determinadas por el STF en la ADPF 828 y reglamentadas por el CNJ en la Resolución n. 510/2023) emergen como la técnica jurisdiccional más adecuada para la reestructuración social. Estas Comisiones representan un cambio de paradigma al imponer el diálogo institucional, la visita técnica in loco y la mediación estructurada como etapas previas y necesarias a cualquier orden de desalojo colectivo, buscando una jurisdicción responsiva. El estudio, basado en investigación crítica, filosófica y jurisprudencial, confirma que este enfoque es esencial para promover la función social de la tierra, proteger las territorialidades de las poblaciones vulnerables (como indígenas y quilombolas) y hacer efectiva la justicia agroambiental en Brasil.
Palabras clave: Comisiones de Soluciones Agrarias. Conflictos Agrarios Colectivos. Función Social de la Tierra. Proceso Estructural. Propiedad Privada.

INTRODUÇÃO

A questão da terra no Brasil é, historicamente, um epicentro de desigualdades, violência e conflitos socioambientais, moldada por uma concepção de propriedade privada que se consolidou em detrimento das necessidades sociais, ambientais e das territorialidades tradicionais.

A apropriação particular da terra possui uma configuração profundamente desigual, e essa estrutura não apenas perpetua a exclusão, mas atua como catalisadora de conflitos fundiários coletivos e de diversas formas de violência no campo, afetando diretamente os modos de vida, as memórias coletivas e a ancestralidade das populações.

Nesse cenário, o presente artigo defende que a compreensão e a superação das disputas territoriais brasileiras exigem uma crítica radical à concepção moderna de propriedade e a instauração de uma ética do cuidado em relação à terra. Argumenta-se que a mercantilização e a instrumentalização do solo rompem as relações de ressonância territorial e são patologias sociais que minam a efetividade da justiça.

Para tanto, o estudo se desenvolve em três eixos interligados: primeiramente, será realizada a crítica ao projeto da modernidade no que concerne à propriedade privada, buscando a (re)construção de mentalidades que transcendam a lógica de dominação territorial; em seguida, será analisada a função social da terra e a proteção de populações vulneráveis como um contramovimento de proteção social; por fim, será abordada a urgência de uma jurisdição responsiva que enfrente os litígios territoriais coletivos como problemas estruturais

E é neste terceiro eixo que reside a tese central da intervenção: a insuficiência das abordagens jurídicas tradicionais, baseadas em uma lógica bipolar, é flagrante diante da complexidade

policêntrica dos conflitos. Em tal passo, o presente estudo aponta o Processo Estrutural como uma técnica jurídica necessária para a reestruturação social.

Nessa linha, destaca-se o recente movimento institucional no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, que resultou na criação de estruturas especializadas voltadas à gestão democrática e consensualizada dos conflitos fundiários coletivos. Essas estruturas representam um esforço institucional para promover o diálogo, a visita in loco e a pacificação, superando o modelo adjudicatório tradicional e avançando em direção a uma jurisdição mais responsiva.

Realizou-se uma análise de literatura especializada em Direito Agrário, Filosofia, Sociologia e História, o que incluiu obras fundamentais que abordam a transformação da terra em propriedade privada, a crítica ao liberalismo econômico e ao conceito de mercadorias fictícias (terra, trabalho e dinheiro), bem como as discussões sobre a função social da posse e da propriedade, bem como na pesquisa documental, normativa e jurisprudencial sobre o cerne do problema estrutural e as respectivas inovações de tratamento processual.

O foco, contudo, reside na institucionalização das Comissões de Soluções Fundiárias como proposta de técnica estrutural voltada a uma perspectiva democrática e participativa. O objetivo é identificar caminhos para a efetividade da justiça agroambiental no Brasil, demonstrando a inseparabilidade entre a crítica filosófica/sociológica e a inovação da técnica processual.

Para tanto, vale-se de uma metodologia dialética-argumentativa e de técnicas de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial. Frise-se que o desenho metodológico não é meramente descritivo, mas sim uma aplicação crítica do arcabouço teórico. A crítica à propriedade moderna e a desnaturalização da terra como mercadoria fictícia servem como lentes teóricas para analisar a falha estrutural que resulta nos conflitos agrários coletivos.

Nesse sentido, a análise das inovações jurisdicionais é realizada sob a premissa de que a técnica do Processo Estrutural não é uma mera alternativa processual, mas sim a manifestação jurídica necessária de um contramovimento de proteção social, que busca salvaguardar a substância humana e natural da sociedade, o que, no plano prático, se traduz na exigência de reorganização burocrática e dialogada como condição para a efetivação da função social da terra e a proteção das populações vulneráveis.

1 A CRÍTICA AO PROJETO DA MODERNIDADE E A (RE)CONSTRUÇÃO DE MENTALIDADES

A concepção moderna de propriedade privada é um pilar do projeto da modernidade, emergindo com o mercantilismo e o capitalismo, pautada em um caráter absoluto e excludente

(Marés, 2003; Grossi, 2006). Para os juristas, a propriedade é frequentemente interpretada como um poder sobre a coisa, construído sobre valores historicamente consolidados e muitas vezes descolado da realidade social (Grossi, 2006).

Carlos Frederico Marés disserta sobre a sua perspectiva social e a relevância aos sujeitos de direitos e aponta que "a criação da propriedade moderna coloca de um lado uma pessoa, que é titular do direito, chamado sujeito de direitos, um indivíduo. De outro lado, objeto desse direito, um bem, uma coisa, que compõe o patrimônio individual" (Marés, 2003).

Inicialmente, estes bens eram materiais e, posteriormente, alcançaram, inclusive, a abstração e a patrimonialização dos direitos (como, também, menciona Paolo Grossi). Nesse sentido, "tudo o que fosse coletivo e não pudesse ser entendido como uso público não teria relevância jurídica. Tudo o que não pudesse ser materializado em patrimônio e não pudesse ter um valor simbólico também estava fora do Direito" (Marés, 2003). Tem-se a propriedade privada como contrato, pois o "elogio ao trabalhador livre se transforma na presunção jurídica da liberdade contratual" (Marés, 2003).

Aponta Marés que o processo de transformação da terra em propriedade privada foi "teórico, ideológico, contrário à realidade, à sociedade e aos interesses das pessoas em geral, dos grupos humanos e dos povos, porque todos dependem da terra para viver" (Marés, 2003).

Por sua vez, Paolo Grossi destaca que a propriedade é um artifício verbal que reflete soluções históricas variáveis, e não uma entidade singular e imutável. A tendência ocidental de interpretar todas as propriedades sob uma ótica individualista e formalista gerou um discurso jurídico maniqueísta que elevou interesses de classes específicas ao status de absolutos (Grossi, 2006).

Acrescenta Paolo Grossi que, em estruturas coletivas, a ideia do "meu jurídico" (propriedade privada) torna-se esvaziada de sentido, possibilitando que, até mesmo, se coloque em xeque a legitimidade de um único recipiente para a chamada "propriedade" (Grossi, 2006).

Evidente que a terra possui uma condição específica, mas o capital exerce pressão sobre a propriedade da terra e a deturpa, com o intuito de transformá-la em capital, em mera propriedade, absolutizada. Nessa perspectiva analítica, para o historiador, a propriedade é um artifício verbal que indica a solução histórica que um ordenamento atribui ao problema da relação jurídica mais intensa entre um sujeito e um bem (Grossi, 2006).

Fala-se em mentalidades sobre a concepção de terra como propriedade, dotada de generalidade e abstração, e nos ensinamentos de Paolo Grossi, que discorre sobre o aludido bem a partir de uma perspectiva social e de sua relevância aos sujeitos de direitos, não apenas por oferecer meios de subsistência, mas também por evidenciar o processo civilizatório ao ser humano.

A premissa grossiana é de que, na relação existente entre a história a dimensão jurídica, é imperiosa a percepção do direito e dos institutos jurídicos como mentalidade de "como interagem os sujeitos e os fenômenos, mentalidade de força e do papel atribuídos a um e ao outro na visão do todo" e, ainda, como "sistema resultante do conjunto das formas de pertencimento medidas dentro do complexo de todas as formas organizativas do real econômico, que se reduzirá para o medievalista a formas organizativas do cultivo e da produção agrária" (Grossi, 2006). Por fim, mentalidade é aquele:

> [...] complexo de valores circulantes em uma área espacial e temporal capaz, pela sua vitalidade, de superar a diáspora de fatos e episódios espalhados e de constituir o tecido conectivo escondido e constante daquela área, e deve portanto ser colhido como realidade unitiva, o seu terreno é sem dúvida congenial e familiar ao jurista, um intelectual dominado, devido sua natureza (porque ajusta sempre as contas com o nível de valores), por uma íntima tensão à sincronia e ao sistema, isto é, a unificação orgânica de dados. Com o olhar prevalentemente sincrônico, já que os valores tendem a permear a globalidade da experiência, com atitude prevalentemente sistemática, já que os valores tendem a permanecer e a cristalizar-se, o jurista se sente à vontade - quase em casa, dir-se-ia - no terreno das mentalidades; é aí que o jurídico tem suas raízes" (GROSSI, 2006, P. 30).

A propriedade moderna busca a simplicidade como qualidade essencial, entendida como "purificação extrema da relação" (Grossi, 2006), ou seja, "um instrumento ágil, conciso, funcionalíssimo, caracterizado por simplicidade e abstração" (Grossi, 2006), se livrando dos conteúdos diversos e definindo-a como poder.

A ideia de simplicidade pretende separar o pertencimento do condicionamento da complexidade das coisas, interiorizando o domínio no sujeito e, ao seu lado, o segundo traço tipificador da propriedade é a abstração, relação pura, não marcada por fatos, ainda que disponível a eles, em que o domínio é acolhido como vontade, como ânimo, e não como o uso.

É dizer: "simples como é o sujeito, unidade unilinear sobre a qual se modela e da qual é como que a sombra no âmbito dos bens; abstrata como o indivíduo liberado da nova cultura, do qual quer ser uma manifestação e um meio validíssimo de defesa e de ofensa" (Grossi, 2006).

Essa visão encontra um paralelo na crítica de Karl Polanyi ao "mito do mercado autorregulável" e à transformação da terra, do trabalho e do dinheiro em mercadorias fictícias (Polanyi, 2000).

Assim, a premissa de que os produtos de compra e venda são sempre produzidos para tanto é irreal com relação a eles, porque não são, de fato, mercadorias, sendo que descrevê-los como mercadoria é algo, por completo, fictício. Isso porque denomina-se trabalho a atividade humana que acompanha sua vida, que não necessariamente é produzida para a venda. Por sua vez, "terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem" e, ao fim, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra" (Polanyi, 2000).

Polanyi argumenta que subordinar o destino dos seres humanos e da natureza às leis do mercado os aniquilaria, transformando a sociedade em um moinho satânico. A mobilização da terra, sob essa ótica, significou a liquidação de formas orgânicas de existência, resultando na desintegração de ambientes culturais e sociais (Polanyi, 2000). E assim reflete o autor:

> Aquilo que chamamos terra é um elemento da natureza inexplicavelmente entrelaçado com as instituições do homem. Isolá-la e com ela formar um mercado foi talvez o empreendimento mais fantástico dos nossos ancestrais. Tradicionalmente, a terra e o trabalho não são separados: o trabalho é parte da vida, a terra continua sendo parte da natureza, a vida e a natureza formam um todo articulado. A terra se liga, assim, às organizações de parentesco, vizinhança, profissão e credo - como a tribo e o templo, a aldeia, a guilda e a igreja. Por outro lado, Um Grande Mercado é uma combinação de vida econômica que inclui mercados para os fatores da produção. Uma vez que esses fatores não se distingam dos elementos das instituições humanas, homem e natureza, pode-se ver claramente que a economia de mercado envolve uma sociedade cujas instituições estão subordinadas às exigências do mecanismo de mercado. O pressuposto é tão utópico em relação à terra como em relação ao trabalho. A função econômica é apenas uma entre as muitas funções vitais da terra. Esta dá estabilidade à vida do homem; é o local da sua habitação, é a condição da sua segurança física, é a paisagem e as estações do ano. Imaginar a vida do homem sem a terra é o mesmo que imaginá-lo nascendo sem mãos e pés. E no entanto, separar a terra homem e organizar a sociedade de forma tal a satisfazer as exigências de um mercado imobiliário foi parte vital do conceito utópico de uma economia de mercado (Polanyi, 2000).

Não se pode esquecer que "o trabalho e a terra nada mais são do que os próprios seres humanos nos quais consistem todas as sociedades, e o ambiente natural no qual elas existem. Incluí-los no mecanismo de mercado significa subordinar a substância da própria sociedade às leis do mercado" (Polanyi, 2000).

E o que Paolo Grossi denomina como mentalidade - para a propriedade privada e individual -, vê-se, também, ao perceber a terra, tida por mercadoria como ficção e como modo de organização da sociedade moderna, para Polanyi.

Há um acordo implícito, imposto e naturalizado que cria empeços a outras posições ou entendimentos com relação à terra, porquanto podem obstar o funcionamento dos mecanismos de mercado, que segue nas linhas de ficção da mercadoria/mentalidade do meu jurídico.

A reconstrução de mentalidades passa, portanto, por uma relativização e pluralização do conceito de propriedade, reconhecendo a profunda descontinuidade da história (Grossi, 2006). Isso exige que os juristas - em especial - transcendam o mero dogmatismo e formalismo legal, incorporando uma análise crítica, histórica e teleológica do direito, que considere as especificidades do contexto social (Grossi, 2006; Marés, 2003).

O absolutismo jurídico, fruto da era burguesa e do liberalismo econômico, ao vincular o direito ao Estado e reduzir o papel do jurista a um executor de normas, acabou por desenraizá-lo da

riqueza da sociedade e da cultura. É preciso superar a legolatria e a crença na infalibilidade do legislador para que o direito possa cumprir seu papel social e transformador (Grossi, 2006).

E foi justamente na construção de tal modalidade de propriedade privada que, também no Brasil, a terra, hegemonicamente, deixou de ser de todos e tornou-se, hegemonicamente, um direito de propriedade individual e excludente, resultando evidenciado o problema da concentração de terras, e os consequentes conflitos fundiários coletivos.

Percebe-se, portanto, a seriedade da transformação da terra em propriedade privada absoluta, que emergiu com o mercantilismo e o capitalismo e se pauta em um caráter excludente e muitas vezes descolado da realidade social na medida em que tal mentalidade compromete a vivência daqueles que possuem modos de ser, fazer e viver que envolvem a terra.

Além disso, compromete-se, inclusive, a produtividade da terra como um processo permanente, já não há produtividade quando se ocasiona o esgotamento de recursos, o que, sem dúvidas, é ocasionado por uma lógica capitalista que deturpa a terra, transformando-a em mero capital e distanciando-a de sua dimensão humana e social.

Inclusive, como se verá em sequência, conforme disposição constitucional, a propriedade - e a terra - deve cumprir sua função social, o que permanece sendo um direito fundamental e cláusula pétrea a ser respeitada. Ou seja, mesmo em sistemas jurídicos capitalistas os direitos coletivos se sobrepõem aos individuais, nesse cenário em específico.

Em suma, a transformação da terra em mera mercadoria fictícia e capital, desvinculada de sua dimensão social e ecológica, gerou a desintegração de estruturas sociais e a concentração de poder e bens, como se evidencia no contexto fundiário brasileiro. Portanto, a crítica à concepção absolutista da propriedade privada é fundamental para a (re)construção de mentalidades que reconheçam a pluralidade da propriedade e o papel do direito como instrumento de organização social e a busca de caminhos concretos para a efetivação da justiça agroambiental.

2 CONFLITOS AGRÁRIOS COLETIVOS, FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA E PROTEÇÃO DE VULNERÁVEIS

Retomando Paolo Grossi (2006), ao falar sobre propriedade e sua individualização - a ideia de “meu jurídico” - rememora-se que o aludido autor cita os fenômenos da universalidade e a abstração. E, na mesma linha, Pierre Bourdieu (2014), discorre sobre como a unificação do mercado proíbe a reprodução social dos camponeses.

Isso porque o Estado traz consigo a integração universalizante e a integração alienante, como condições da dominação, da submissão, do desapossamento. E a unificação do mercado tem como contrapartida um desapossamento, mediante a imposição do mercado unificado, da dominação reconhecida de um modo de produção ou de um produto (Bourdieu, 2014).

Pierre Bourdieu também destaca que a política agrária objetivou transformar a propriedade indivisa em bens individuais, o que contribuiu para desagregar as unidades sociais tradicionais e romper um equilíbrio econômico cuja melhor proteção era a propriedade das tribos e clãs, ao mesmo tempo que facilitou a apropriação das melhores terras pelos colonos europeus mediante o procedimento dos leilões e das vendas imprudentes.

As grandes leis agrárias tinham como objetivo manifesto estabelecer condições favoráveis para o desenvolvimento de uma economia moderna fundada na empresa privada e na propriedade individual, supondo-se que a integração jurídica era a base indispensável para a transformação econômica. Mas o verdadeiro objetivo desta política era outro.

Assim, favoreceu-se a expropriação, instaurando um sistema jurídico que supunha uma atitude econômica e, mais precisamente, uma atitude a respeito da época totalmente estranha ao espírito da sociedade campesina. A consequência foi a desagregação das unidades tradicionais que haviam sido a alma da resistência contra a colonização, devia ser uma consequência natural da destruição das bases econômicas de sua integração. E efetivamente, assim sucedeu (Bourdieu, 2017).

A crítica de Bourdieu à transformação da propriedade indivisa em bens individuais e à desagregação das unidades sociais tradicionais pode ser lida como um processo de ruptura das relações comunitárias e sociais com o território, em favor de uma lógica de mercado que acelera a exploração e a exclusão.

Tal raciocínio pode ser transposto ao que ocorreu no Brasil, onde a apropriação particular da terra inicia-se com a invasão territorial, segue nos períodos Império-Colônia-República, até o agravamento com a Lei de Terras de 1850. Naquele momento, a propriedade privada passou a contar com o respaldo estatal para amparar sua legitimação, consolidando a grande propriedade e o latifúndio improdutivo por meio do processo de apossamento de terras (Smith, 2008).

Atualmente, remanesce a situação de concentração de terras no país e, considerando o índice/coeficiente de Gini,[3] conforme dados do IBGE, no que concerne às desigualdades na distribuição da terra, percebe-se que a estrutura fundiária apresenta um alto grau de concentração. Segundo o Censo Agropecuário 2017, o índice de Gini – indicador da desigualdade no campo –

[3] O índice de Gini é um coeficiente que mede a desigualdade em um determinado território, variando de 0 a 1, sendo que 0 corresponde à igualdade de renda e 1 à desigualdade máxima. Quanto mais próximo de 1, mais desigual é a distribuição.

registrou 0,867 pontos, patamar mais elevado em relação aos dados verificados nas pesquisas anteriores, o que demonstra a extrema concentração de terras no Brasil (IBGE, 2017).

Historicamente, a desigualdade se relaciona com a concentração de terras, estrutura catalisadora para os conflitos fundiários, especialmente os coletivos, e para diversas violências no campo. Relevante, portanto, a atuação estatal que conta, inclusive, com previsão constitucional.

Nesse cenário, todos aqueles que se encontram inseridos em conflitos agrários coletivos - aqui, abre-se um parêntese para apontar que se trata de um grupo plural, com indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, povos ribeirinhos, posseiros, pequenos agricultores, dentre outros - são pessoas vulneráveis, vítimas da ação do Estado ao longo do tempo e da lógica de mercado.

Nesse cenário, a promoção de uma ética do cuidado em relação à terra implica reconhecer sua função social como um princípio jurídico distinto da propriedade, enfatizando seu papel em atender às necessidades comuns dos seres humanos (Fachin, 1988; Marés, 2003).

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) estabelece requisitos claros para o cumprimento da função social da propriedade rural, abrangendo o aproveitamento racional, a preservação ambiental, a observância das relações de trabalho e o bem-estar dos proprietários e trabalhadores (Marés, 2003).

Inclusive, Carlos Frederico Marés argumenta que a lógica capitalista, contudo, tem deturpado a terra, transformando-a em mero capital, distanciando-a de sua dimensão humana e social. O autor acrescenta que a transformação da terra em propriedade privada foi um processo ideológico, contrário à realidade da sociedade e aos interesses daqueles que dependem da terra para viver (Marés, 2003). Ainda, destaca que "na realidade quem cumpre uma função social não é a propriedade, que é um conceito, uma abstração, mas a terra [...] Por isso, a função social é relativa ao bem e ao seu uso, e não ao direito" (Marés, 2003).

Dito isso, chama-se atenção para concepções distintas, como as perspectivas da ética biocêntrica e ecocêntrica, que postulam que toda vida possui valor intrínseco, com dignidade baseada na existência, e rejeitam o antropocentrismo (Beckert, 2003). Nesse sentido, o ser humano, enquanto espécie capaz de avaliação e criador de cultura, tem a responsabilidade de manter a natureza em sua forma mais originária. Além disso, superar o preconceito especista e a visão antropocêntrica é fundamental para uma compreensão holística da natureza (Beckert, 2003).

A proteção de populações vulneráveis, como povos indígenas e camponeses, dentre outros, é intrínseca a essa ética. Historicamente, a concepção moderna de propriedade desconsiderou a posse coletiva de terras por povos indígenas, forçando-os a um modelo individualista (MARÉS, 2003).

Pequenos posseiros e "intrusos" foram precursores da pequena propriedade camponesa, lutando constantemente contra o latifúndio (Guimarães, 1981).

E, como já mencionado, a Lei de Terras de 1850, embora pretensamente reguladora, contribuiu para a formação de uma mão-de-obra massiva para grandes fazendas, limitando o acesso à terra para os imigrantes pobres (Silva, 1996). Oportunamente, destaca-se que Polanyi mencionou a emergência de um contramovimento de proteção social como uma reação à desarticulação social causada pelo mercado, visando salvaguardar a substância humana e natural da sociedade (Polanyi, 2000).

Esse movimento envolveu a necessidade de intervenções coletivas e estatais para proteger o homem, a natureza e a própria organização produtiva das forças destrutivas do mercado (Polanyi, 2000). Tal pensamento, uma vez mais, chama a atenção para a consideração das distintas mentalidades, numa proposta de compreensão dialogada sobre a terra, que vá além de seu valor capitalizado, reconhecendo a interdependência de todos os ecossistemas e a dignidade inerente à vida (Beckert, 2003).

A proteção de populações vulneráveis, cujos modos de vida estão intrinsecamente ligados à terra, é um exemplo claro de como preservar e restaurar relações de ressonância ameaçadas pela aceleração e dominação moderna. O contramovimento de proteção social (Polanyi, 2000) pode ser interpretado como uma busca social por restaurar formas de ressonância contra as forças destrutivas do mercado.

E, como mencionado no tópico anterior, um dos motivos para os conflitos agrários são as diferentes concepções de propriedade. Em tal cenário, os conflitos agrários coletivos resultam de uma estrutura estatal falha e de um processo de ocupação e distribuição não regulamentado, que remonta aos primórdios da sua colonização.

Justamente por isso, o pensamento hegemônico do Estado seja em políticas públicas, seja na resolução de problemas postos à apreciação jurisdicional não alcança soluções efetivas, já que a lógica enrijecida não os abarca. Assim, é necessário o cuidado com tal parcela populacional, com a adoção de novas técnicas de resolução de conflitos que não sejam apenas impostas, mas participativas e democráticas.

A modernidade, ao idealizar o homem burguês como autônomo, empreendedor e competitivo (Konder, 2000), gerou um tipo de autonomia que, paradoxalmente, leva a conflitos externos e a uma profunda internalização da Violência (KONDER, 2000; HAN, 2017).

O autor Byung-Chul Han descreve a mudança topológica da violência na modernidade, que se torna cada vez mais internalizada e psicologizada, culminando em autoagressão e *burnout* na

sociedade do desempenho (Han, 2017). Muito embora a crítica inicialmente se dirija à esfera individual e urbana, encontra, também, um elo causal profundo com a pressão pela posse no campo brasileiro.

A lógica absolutista da propriedade, reforçada pela Lei de Terras de 1850, impôs um modelo de *performance* fundiária que exige dos sujeitos o constante esforço competitivo pela manutenção do "meu jurídico" (Grossi, 2006), mesmo em face da ilegalidade estrutural. O sofrimento social e a internalização da violência ocorrem quando as comunidades, que vivem em dissonância à terra como mercadoria, são forçadas a entrar na lógica bipolar da disputa individualizada de posse.

Por sua vez, a violência simbólica naturaliza a concentração fundiária ao fazer com que a defesa da posse coletiva, essencial para a reprodução social (Bourdieu, 2017), seja vista pelo sistema judicial tradicional como uma mera infração individualizada. A violência simbólica, que naturaliza a opressão e mantém as relações de domínio sem coerção física, é uma manifestação sutil dessa dinâmica (Han, 2017). Leandro Konder aponta que o homem burguês, com suas contradições entre vícios e virtudes, perpetua desigualdades sociais e econômicas, muitas vezes naturalizadas (Konder, 2000).

Embora focado na violência individual, essa perspectiva pode ser correlacionada aos conflitos agrários ao indicar um ambiente social onde a pressão por desempenho e posse, exacerbada pela lógica capitalista sobre a terra, gera tensões e sofrimento, tanto para os que são marginalizados quanto para os envolvidos na perpetuação do sistema.

A violência simbólica, por sua vez, é crucial para entender como a opressão e as relações de domínio são mantidas sem coerção física evidente, naturalizando as desigualdades. No contexto agrário brasileiro, essa violência simbólica se manifesta na consolidação da grande propriedade e do latifúndio improdutivo, que marginaliza grupos plurais como indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e pequenos agricultores. A citada Lei de Terras de 1850, por exemplo, deu respaldo estatal a essa legitimação, perpetuando a concentração e as desigualdades fundiárias.

Ao transformar a terra em uma mercadoria fictícia (Polanyi, 2000), abstrata e individualizada (Grossi, 2006), o sistema jurídico e político brasileiro, desde a Lei de Terras de 1850, agravou a concentração fundiária. Essa lógica, além de promover a violência simbólica e a desagregação de unidades sociais (Bourdieu, 2014;2017), compromete o próprio sustento dos grupos vulneráveis cujos modos de ser, fazer e viver estão intrinsecamente ligados ao território.

Essa violência é naturalizada e se torna um dos pilares que sustentam os conflitos agrários coletivos no Brasil, que são, em sua essência, litígios estruturais, decorrentes de uma estrutura estatal falha e de um processo de ocupação e distribuição de terras historicamente desregulado. As

ferramentas processuais tradicionais, com sua lógica bipolar e focada em litígios individuais, são insuficientes para a resolução dessas questões complexas, como se verá a seguir.

3 PROCESSO ESTRUTURAL E A INADEQUAÇÃO DA LÓGICA BIPOLAR EM CONFLITOS AGRÁRIOS COLETIVOS

Tendo em conta as reflexões já feitas, chama-se atenção para o fato de que o sistema de Justiça, calcado no modelo adjudicatório tradicional, revela uma profunda insuficiência diante da complexidade dos litígios contemporâneos.

O sistema de justiça, calcado no modelo adjudicatório tradicional, revela uma profunda insuficiência diante da complexidade dos litígios contemporâneos. Sua lógica é inerentemente bipolar, buscando provimentos unívocos e operando com estruturas rígidas, o que se torna inadequado para a complexidade contemporânea. Essa inadequação sistêmica manifesta-se na incapacidade de lidar com litígios complexos, policêntricos e de massa, que exigem soluções multifacetadas.

Nesse sentido, aponta-se que "litígio coletivo é o conflito de interesses que se instala envolvendo um grupo de pessoas, mais ou menos amplo, sendo que essas pessoas são tratadas pela parte contrária como um conjunto" (Vitorelli, 2020). E são estruturais quando decorrem "do modo como uma estrutura burocrática, usualmente de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo" (Vitorelli, 2020).

É dizer, os litígios estruturais são definidos pela convergência de características que extrapolam a capacidade de resolução do modelo tradicional: policentricidade (envolvem múltiplos sujeitos com interesses diversos e inter-relacionados), complexidade (demandam múltiplas soluções plausíveis, cuja eficácia não é prévia ou facilmente clara), caráter estrutural (sua origem reside em estruturas burocráticas ou institucionais que causam violações persistentes de direitos).

E seja porque se estruturou de modo incorreto ou porque não se adaptou às novas demandas sociais, evidente que a concentração de terras no Brasil e os consequentes conflitos agrários coletivos são um litígio/problema estrutural. Assim, a mera remoção da violação resolve o problema apenas de modo aparente, "sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro" (Vitorelli, 2018).

Acrescente-se que se define o problema estrutural pela "existência de um estado de desconformidade estruturada" (Didier, 2020). O estado de desconformidade é uma "situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que

exige uma intervenção (re)estruturante. Essa desorganização pode, ou não, ser consequência de um conjunto de atos ou condutas ilícitas" (Didier, 2020).

É nesse contexto que o processo estrutural emerge como uma abordagem inovadora e eficaz, caracterizado pela plasticidade procedimental, dialogicidade, fragmentação decisória e soluções negociadas, o processo estrutural vai além da mera remoção de ilegalidades pontuais, visando a reformas institucionais duradouras (Vitorelli, 2020).

Nessa perspectiva, a concentração de terras enquanto problema estrutural, e os consequentes conflitos agrários coletivos, permitem posicionar a questão como um litígio estrutural passível de tratamento por meio de técnicas do processo estrutural, buscando a reestruturação de um estado de desconformidade para cessar a violação de direitos.

Os litígios coletivos estruturais, em muitos casos, podem receber um tratamento mais adequado e efetivo à luz das técnicas do processo estrutural, que emergem não da teoria, mas da prática (fenômeno praticalista), mediante uma nova forma de considerar a normatividade. Em suma, parte-se de uma perspectiva crítica sobre a concepção tradicional de propriedade como pano de fundo essencial para demonstrar a necessidade do processo estrutural.

Por conseguinte, e aprofundando-se na questão, rememora-se que o primeiro *leading* case com a adoção de técnicas estruturais que se tem notícias é o caso *Brown vs. Board of Education*, em 1954, no qual a Suprema Corte Norte-Americana declarou a inconstitucionalidade de práticas segregacionistas em escolas, determinando a aceitação de matrícula de estudantes negros em escolas antes destinadas exclusivamente às pessoas brancas, numa tentativa de alterar o estado de desconformidade das coisas com injunções estruturais, gerenciamento e habilidade de manejo do provimento jurisdicional.

No Brasil, desde a década de 90, há casos que foram estruturais, progressivas e incrementais, de modo extraoficial – ou seja, sem a nomeação da técnica, utilizada intuitivamente – e, oficialmente, a primeira ação manejada com técnicas estruturais foi relativa ao serviço de fiscalização de barragens, pelo Ministério Público Federal, em Minas Gerais-MG, em 2019.

Enquanto estudo acadêmico, o processo estrutural aporta no Brasil a partir da segunda década dos anos de 2000, e vem se consolidando como uma resposta jurisdicional a situações de violação persistente, massiva e sistêmica de direitos fundamentais, visando à prevenção, reparação e fomento de sua efetivação. No ponto, abre-se um parêntese para destacar que, apesar das semelhanças, não é correto afirmar que a prática brasileira não foi diretamente inspirada na experiência norte-americana, muito embora tenha ocorrido um movimento similar.

Assim como nos Estados Unidos (EUA) *Owen Fiss* (referencial em processo estrutural) desenvolveu sua ideia de "*civil rights injunctions* observando o que vinha sendo feito pelos juízes na implementação das medidas de dessegregação escolar, os autores brasileiros descreveram práticas que já existiam, valendo-se da matriz teórica e da terminologia norte-americana, enquadrando-a, com isso, na categorização desenvolvida naquele país". Contudo, independentemente da nomenclatura, o processo estrutural teria continuado a existir, talvez sob outra denominação, mas o fenômeno empírico seria exatamente o mesmo (FISS, 2025).

Muito embora o CPC/2015 traga uma visão mais flexível do procedimento jurisdicional, com mecanismos que permitem alguma adaptabilidade, a exemplo dos negócios processuais atípicos (art. 190), a cooperação judiciária atípica (arts. 68 e 69), medidas executivas atípicas (arts. 139, IV, e 536, § 1º), além do fracionamento de decisões (art. 356), as técnicas do processo estrutural vão além, apresentando como vantagens o caráter dialogado e colaborativo, maior produção de informação, subsidiando decisões de maior qualidade, implementações isonômicas e lidando melhor com efeitos colaterais (VITORELLI, 2020, P. 473).

Sobre a questão, editou-se a Recomendação n.º 163/2025, do Conselho Nacional de Justiça, que estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais, que aponta que o caráter estrutural do litígio ou processo pode ser identificado por elementos como multipolaridade; impacto social; prospectividade; natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; complexidade; existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada.

Ainda, recomenda a adoção de medidas para a ampliação do contraditório, criação de oportunidades de acordos, designação de audiências para a condução participativa do procedimento, elaborar um plano de atuação estrutural, com diagnóstico do litígio, metas, indicadores de monitoramento e avaliação, cronograma de implementação das medidas planejadas e inclusão de pessoas com expertise reconhecida para colaborar com a construção, o aperfeiçoamento e o acompanhamento do plano de atuação estrutural, com a produção de relatórios técnicos que subsidiem a tomada de decisões no processo, dentre outras (CNJ, 2025).

No mesmo sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Recomendação nº 05/2025, que recomenda a adoção de boas práticas para a atuação em processos estruturais, com vistas ao aprimoramento institucional e à efetividade da tutela de direitos e interesses sociais pelo Ministério Público.

Em seu teor é expressamente disposto o ciclo estrutural de atuação, composto pelas seguintes etapas: diagnóstico do problema estrutural; plano estrutural; execução; monitoramento; revisão; e

encerramento. Também se estimula a participação de sujeitos institucionais e da comunidade e a priorização da autocomposição estrutural (CNMP, 2025).

Oportunamente, e dada a relevância, destaca-se que tramita, atualmente, o Projeto de Lei nº 3, de 2025, que pretende disciplinar o processo estrutural, fundamentado na construção compartilhada de soluções, na expansão do princípio do contraditório com maior participação dos grupos impactados, e em uma atuação judicial gradual, prospectiva e duradoura.

O anteprojeto define os problemas estruturais como aqueles que, devido à sua multipolaridade, impacto social efetivo, prospectividade, natureza duradoura das intervenções, complexidade e necessidade de intervenção em burocracias públicas e privadas, não podem ser adequadamente resolvidos pelas técnicas processuais clássicas.

Aponta como normas fundamentais do processo estrutural (BRASIL, 2025a):

> [...] I - prevenção e resolução consensual dos litígios estruturais, judicial ou extrajudicialmente;
> II - primazia de técnicas que compatibilizem a tutela efetiva do direito com as capacidades institucionais e as atribuições dos poderes e dos agentes tomadores de decisão;
> III - diálogo entre o juiz, as partes e os demais interessados, inclusive os potencialmente impactados pela decisão, para a construção de um contraditório efetivo na busca da solução plural e adequada;
> IV - participação dos grupos impactados, mediante a realização de consultas e audiências públicas e outras formas de participação direta e indireta;
> V - ampla publicidade e transparência;
> VI - consideração dos regramentos e dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes das medidas estruturais;
> VII - flexibilidade do procedimento e das providências de estruturação, observado o contraditório efetivo, nos termos dos artigos 9º e 10, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);
> VIII - tratamento isonômico dos indivíduos pertencentes aos grupos impactados;
> IX - ênfase em medidas prospectivas, mediante elaboração de planos com objeto, metas, indicadores e cronogramas definidos, com implementação em prazo razoável;
> X - oralidade e instrumentalidade das formas; e
> XI - boa-fé e cooperação.

Os princípios norteadores incluem a preferência pela consensualidade, a adequação da proteção judicial às capacidades institucionais dos poderes envolvidos, o diálogo permanente entre os sujeitos processuais, e a ampla publicidade e transparência das medidas adotadas. Ainda, a proposta prevê que o autor indique a natureza estrutural do litígio na petição inicial e que o juiz assegure a correção ou integração do polo passivo com todas as partes verdadeiramente interessadas ou responsáveis pela ação estrutural pretendida (BRASIL, 2025a).

Ainda, prevê que o processo estrutural não será extinto por ilegitimidade passiva, sem que se permita a correção ou a integração do polo passivo com todos os sujeitos interessados e que possam ter responsabilidade na atuação estrutural buscada. Tal previsão vai ao encontro da Opinião

Consultiva sobre Emergência Climática (OC-32/2025) da CIDH reforça a obrigação dos tribunais em superar formalismos, analisando o mérito de ações para proteger direitos humanos ameaçados, como o direito a um clima estável (CIDH, 2025).

Desse modo, o Processo Estrutural materializa, também, o princípio *Pro Actione*, oferecendo soluções complexas e dialogadas para falhas sistêmicas, superando a lógica binária de "ganha-perde" do modelo tradicional e utilizando a sua flexibilidade para proteger direitos humanos.

Evidentemente, não há garantias de que será aprovado pelo Poder Legislativo, com ou sem alterações. Contudo, sua tramitação evidencia que o processo estrutural é um dado da realidade brasileira, e mais, que já se desenvolve sem legislação específica. Entretanto, dada sua relevância, estuda-se, atualmente, sua regulamentação.

Postas tais considerações, certo é que a essência dos problemas/litígios estruturais reside na necessidade de reorganizar uma estrutura burocrática deficiente, pois a mera remoção de uma ilegalidade pontual é insuficiente para resolver as causas-raiz do problema, que tenderiam a reincidir.

Portanto, os litígios estruturais demandam respostas, também, estruturais, dotadas de plasticidade procedimental, dialogicidade, fragmentação decisória, soluções negociadas e atipicidade executiva. Justamente por isso, um conceito estrito e delimitado não é interessante, mas, sim, posturas voltadas à reforma institucional, prospectividade, espontaneidade, pragmatismo, criatividade e dinamismo e à construção de medidas voltadas a uma decisão efetiva.

Tais adequações podem ser realizadas de ofício pelo juiz (art. 139, inciso VI, CPC/2015) ou pelas partes, de comum acordo, via negócios jurídicos processuais (art. 190, do CPC/2015), privilegiando a consensualidade. Leciona Sérgio Arenhart que o processo estrutural "deve assemelhar-se a uma ampla arena de debate, em que as várias posições e os vários interesses possam fazer-se ouvir e possam interferir na formação da solução jurisdicional", servindo como ambiente democrático de participação (Arenhart, 2021).

E para se falar em ambiente democrático, as questões postas à apreciação do Poder Judiciário devem ser tratadas sob uma perspectiva que enxergue a terra - e as questões coletivas e/ou estruturais que dela decorrem - para além de mero bem capitalizado.

Fala-se, também, sobre a adequação, com respeito à escolha dos interessados, objetivando evitar a perpetuação de violações que atinjam direitos fundamentais da sociedade, cuja reestruturação, idealmente, deveria ocorrer independentemente da atuação do Poder Judiciário, por meio do Executivo ou do Legislativo, mas diante de possíveis omissões ou insuficiência, pode ocorrer pelo processo estrutural.

Os processos estruturais podem ser judiciais ou extrajudiciais, e o Poder Judiciário tem o dever de realizar um case management (gerenciamento do acervo), com o propósito de evitar falta ou deficiência do sistema de justiça nos casos em que sua intervenção é necessária para solucionar conflitos, mas também o excesso do Poder Judiciário, sempre se orientando por princípios como o dever processual de diálogo, que resulta da conjugação dos princípios do contraditório e da cooperação às regras jurídicas positivadas nos arts. 10, 138, 489, §1º, 493, parágrafo único, 927, §2º, 983, §1º e 1.038, inc. II, todos do Código de Processo Civil.

Basicamente, o processo estrutural contribui ao oferecer um arcabouço teórico e prático para que o Poder Judiciário deixe de apenas responder pontualmente às demandas e se torne um agente catalisador de transformações institucionais e sociais profundas, postura especialmente relevante para a complexidade intrínseca dos conflitos agrários coletivos no Brasil. Tal conduta permite uma abordagem que vê o problema não como um fato isolado, mas como um sintoma de uma estrutura falha que precisa ser reajustada para garantir a efetiva proteção de direitos.

4 ADPF 828 E A GOVERNANÇA JUDICIAL DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS: AS COMISSÕES DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS

A ADPF 828, impulsionada pela crise sanitária da COVID-19, representa um ponto de inflexão no modelo brasileiro de tratamento jurisdicional dos conflitos fundiários coletivos, pois a intervenção do Supremo Tribunal Federal (STF) não se limitou a um ato protetivo pontual, mas se valeu da técnica do processo estrutural para impor uma nova governança judicial, exigindo a reorganização das estruturas burocráticas e a busca por soluções coletivas e complexas,

O contexto da pandemia de COVID-19 expôs de maneira dramática as vulnerabilidades sociais, com a Campanha Despejo Zero alertando para o risco de crise humanitária decorrente da execução simultânea de milhares de ordens de despejo. Então, o Poder Judiciário, que historicamente priorizava uma lógica proprietária e patrimonialista, foi confrontado com a necessidade de conciliar o direito de propriedade com os direitos à moradia, à vida e à saúde.

Em 3 de junho de 2021, o Ministro Luís Roberto Barroso proferiu a primeira decisão cautelar liminar na ADPF 828, posteriormente referendada pelo Plenário. A decisão suspendeu, inicialmente por seis meses, medidas administrativas ou judiciais que resultassem em despejos, desocupações ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que servissem de moradia ou área produtiva de populações vulneráveis, desde que as ocupações fossem anteriores a 20 de março de 2020 (início do estado de calamidade pública) (STF, 2021).

Para as ocupações posteriores ao marco temporal da pandemia, o Estado poderia atuar para evitar sua consolidação, desde que garantisse que as pessoas removidas fossem levadas para abrigos públicos ou que lhes fosse assegurada, de outra forma, moradia adequada.

Essa suspensão inicial foi prorrogada sucessivamente pelo relator, em quatro decisões cautelares referendadas pelo Plenário. Em uma dessas prorrogações, o STF atuou de forma contramajoritária, estendendo a proteção às ocupações rurais, o que havia sido excluído pela Lei nº 14.216/2021, em respeito ao princípio da isonomia e para corrigir uma distinção irrazoável. Tais decisões permitiram a suspensão de remoções forçadas de milhares de famílias vulneráveis (STF, 2021).

Ocorre que a ADPF 828 não se limitou a conceder uma tutela provisória, mas se consolidou como um instrumento de processo estrutural. O STF, ao lidar com a crise dos despejos, enfrentou a violação sistemática de direitos causada pelo modo de funcionamento de uma estrutura burocrática. Isso porque a decisão impôs uma obrigação de fazer complexa (*structural injunction*), que exige a reorganização institucional do Poder Judiciário e do Poder Executivo.

Percebe-se, assim, que o STF promoveu um deslocamento paradigmático, abandonando a tradicional visão que trata o conflito como uma questão unívoca (lícito/ilícito) e o ato de ocupação como o ponto-zero. Em vez disso, a Corte passou a centralizar a análise na situação de vulnerabilidade dos ocupantes e nas consequências da remoção.

Essa intervenção estrutural se manifestou ao impor o envolvimento estatal, exigindo que o Poder Público participe na construção de soluções alternativas ou cumulativas à remoção, e não apenas na prestação de apoio policial para o cumprimento da ordem. Além disso, fixou condicionantes e planos de ação, ao compilar propostas que funcionaram como condicionantes para a retomada das desocupações, como a necessidade de que a remoção fosse medida excepcional, a elaboração prévia de um plano de desocupação e a garantia de reassentamento ou moradia adequada.

Ademais, exigiu diálogo e flexibilização, já que a decisão estrutural requer a flexibilização procedimental e o estabelecimento de um contraditório participativo e dialogado, o que, no caso da ADPF 828, foi instrumentalizado pela determinação de criação de órgãos especializados (como as Comissões de Soluções Fundiárias).

Em 31 de outubro e 2 de novembro de 2022, o STF proferiu a Quarta Tutela Provisória Incidental e seu referendo, reconhecendo o arrefecimento da crise sanitária e a desnecessidade de manutenção da suspensão integral. E em vez de simplesmente extinguir a intervenção (encerramento do processo bipolar tradicional), o STF adotou o regime de transição, técnica essencial do processo

estrutural. Esse regime visou garantir a retomada das reintegrações de posse de forma responsável, cautelosa e gradual, evitando a temida convulsão social (STF, 2022).

O cerne dessa transição foi a determinação de criação imediata das Comissões de Conflitos Fundiários nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, estabelecidas como órgãos auxiliares do juiz, com a atribuição de mediar conflitos coletivos (rurais ou urbanos), realizar visitas técnicas e inspeções judiciais no local do litígio, como etapa prévia e necessária a qualquer ordem de desocupação coletiva e propor a estratégia de retomada gradual e escalonada da execução das decisões suspensas.

É dizer: a decisão do STF foi catalisadora da mudança no tratamento dos despejos, atuando como uma resposta jurisdicional a uma crise sociojurídica, ao estabelecer um regime de transição e impôs a criação imediata das Comissões de Soluções Fundiárias nos tribunais, consolidando uma espécie de política pública judicial no Brasil, sendo uma manifestação concreta da adoção da técnica do processo estrutural.

Dentre as funções das Comissões de Soluções Fundiárias encontra-se mediar desocupações coletivas antes da decisão judicial, estabelecendo regras para reduzir impactos habitacionais e humanitários em caso de desocupações coletivas, com estruturas capazes de observar os aspectos técnicos, políticos, sociais e jurídicos, em possíveis consensualizações (STF, 2022).

Após a decisão proferida na ADPF 828, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução CNJ nº 510/2023 que "reflete a necessidade de promover o gerenciamento adequado do processo (*case management*) e das estruturas judiciárias (*court management*), em uma nova abordagem do princípio da eficiência" (Prazeres, 2023).

A citada resolução é, justamente, a que regulamenta a criação, no âmbito do CNJ e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, bem como institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório, e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis (CNJ, 2023).

Ao instituir diretrizes para a realização de visitas técnicas e estabelecer protocolos para o tratamento de ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis, a Resolução CNJ nº 510/2023 concretiza a necessidade de um gerenciamento mais ativo e humanizado dos conflitos, refletindo uma nova abordagem do princípio da eficiência judicial.

Acrescente-se que a Comissão de Soluções Fundiárias não tem atribuição jurisdicional, tampouco qualquer poder de influência na tramitação do processo, sendo sua missão:

> [...] aprimorar a cognição do juiz sem pretender exercer influência em seu convencimento, contribuindo para adequar a prestação jurisdicional à complexidade das demandas que envolvem conflitos fundiários coletivos", o que não se limita ao processo, ou seja, à judicialização, pois "em demandas complexas e policêntricas, exige-se do julgador visão mais abrangente da natureza e das implicações do conflito (Prazeres, 2023).

A dita visão abrangente possui níveis de apreciação e interpretação e, na presente proposta, acredita-se que a raiz dos litígios agrários coletivos - e, geralmente, estruturais - é o problema estrutural, de modo que há uma necessidade de estudo dessa relação causa e efeito.

E essa é, sem dúvidas, a mesma percepção contida na ADPF 828, ao estabelecer o já mencionado regime de transição para a retomada das ordens de despejo e reintegração de posse. Frise-se que a Suprema Corte determinou a criação de Comissões de Soluções Fundiárias como "órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece – como não poderia deixar de ser – com a competência decisória, podendo, inclusive, se assim desejar, acompanhar a realização das diligências" (STF, 2022).

E determinou de tal maneira ao constatar que atos como a audiência de mediação e a visita ao local "permitem aos atores processuais terem a exata noção da dimensão do problema" (STF, 2022), colaborando para que o juiz "tenha a compreensão do alcance e do grau de planejamento necessário para implementar medidas de caráter estruturantes (voltadas à regularização fundiária, por exemplo) ou de remoção de coisas e pessoas (STF, 2022), com um gerenciamento do conflito (*case management*) (Prazeres, 2023).

Daqui extrai-se um operacional de efetividade, baseado na identificação conjugada das dimensões do problema, do alcance e do grau de planejamento para implementar medidas estruturantes. Sobre a questão, inclusive, rememore-se o que Vitorelli nomeia como ciclos do processo estrutural, de modo que primeiro, se identifica a "caracterização do litígio"; após, a "definição de uma estratégia de condução de reforma"; em seguida a "elaboração de um plano de reestruturação da instituição"; em sequência, a "implementação do plano" e, por fim, "a reelaboração do plano ou encerramento do caso" (Vitorelli, 2025).

Essas Comissões representam, portanto, a instrumentalização da técnica estrutural para a gestão dos conflitos fundiários, visando à reorganização da atuação do Judiciário. A decisão do STF exigiu uma abordagem estrutural para a compreensão do alcance e do grau de planejamento necessário para implementar medidas de caráter estruturantes, como a regularização fundiária. A

Corte abandonou a lógica de resolução de conflitos por mera subsunção (ponto-zero: ocupação, ponto-fim: remoção) e adotou uma perspectiva estrutural, focada na vulnerabilidade dos ocupantes.

Busca-se, então, uma efetiva proteção de direitos e da capacidade transformadora do Poder Judiciário. Essa abordagem reafirma a importância das conexões sociais e busca um equilíbrio com a autonomia individual, promovendo a justiça social e a democratização do acesso à terra. Resulta evidenciado que o modelo de resolução de conflitos introduzido pelas Comissões de Soluções Fundiárias emerge como uma abordagem promissora e necessária, capaz de mitigar a violência inerente aos conflitos agrários coletivos ao priorizar o diálogo institucional e a mediação antes da execução sumária de despejos.

Entretanto, não se acredita que se trata de um caminho sem ajustes e enfrentamentos, porquanto as Comissões dependem da cooperação institucional e da superação de graves percalços estruturais. Acredita-se que o sucesso das Comissões depende intrinsecamente do diálogo institucional e da cooperação. No ponto, além da participação das partes envolvidas, relevante a Defensoria Pública e o Ministério Público como atores essenciais, sendo sua intimação obrigatória em litígios coletivos.

Lado outro, a participação dos órgãos do Executivo (responsáveis pela política agrária e urbana) é fundamental, pois sem o seu envolvimento na oferta de políticas públicas, a intervenção da Comissão é limitada. Ainda, a persistência na crença da remoção como solução prioritária, o novo modelo pode vir a se resumir a um mero formalismo.

O desvirtuamento do instituto poderia apenas prolongar a insegurança possessória ou legitimar a violação de direitos fundamentais. Justamente por isso, relevante que o Poder Judiciário, em especial no julgamento final da ADPF 828, não só declare as Comissões de Soluções Fundiárias como estruturas permanentes, mas também reforce a excepcionalidade das remoções forçadas. Para superar esses limites, as Comissões devem focar na proteção materialmente efetiva de direitos, e não apenas no cumprimento de ritos processuais formais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há relevância nas discussões dialogadas e gerenciais a respeito do direito à terra, direito à moradia, função social e dignidade da pessoa humana, sendo que o Poder Judiciário deve se valer de novas formas de atuação diante de litígios de alta complexidade, envolvendo políticas públicas, utilizando-se de mecanismos estruturais para garantia de direitos fundamentais, e com melhor compreensão da lide, ao conhecer distintas perspectivas.

Percebe-se que quando se fala da adoção de técnicas de processo estrutural, no âmbito das Comissões de Soluções Fundiárias, pensa-se numa reconstrução de mentalidade, que passa, também, pela relativização e pluralização do conceito de propriedade, reconhecendo a profunda descontinuidade da história, considerando que grande parte dos conflitos envolvem uma coletividade e, mais que isso, pessoas que não enxergam a terra apenas como propriedade privada.

Isso exige que os juristas transcendam o mero dogmatismo e formalismo legal, incorporando uma análise crítica, histórica e teleológica do direito, que considere as especificidades do contexto social. Como já apontado, o absolutismo jurídico, fruto da era burguesa e do liberalismo econômico, ao vincular o direito ao Estado e reduzir o papel do jurista a um executor de normas, acabou por desenraizá-lo da riqueza da sociedade e da cultura.

É preciso, como sugere Grossi, libertar a cultura jurídica de uma visão puramente romanística e de preconceitos, permitindo uma análise que contemple a efetividade e a realidade, para além dos modelos ideais e culturais. A legolatria e a crença na infalibilidade do legislador devem ser superadas para que o direito possa cumprir seu papel social e transformador.

Em suma, a idealização do homem burguês e sua busca por uma autonomia individualista, aliada à concepção absolutista da propriedade privada, geram as condições para os conflitos agrários, especialmente os coletivos. A violência, tanto a internalizada quanto a simbólica, contribui para a naturalização e perpetuação das desigualdades fundiárias, tornando os conflitos coletivos uma manifestação de uma estrutura social e jurídica que se recusa a reconhecer a pluralidade da propriedade e a função social da terra.

Nessa linha intelectiva, a jornada analítica percorrida neste artigo confirmou que a gênese dos conflitos agrários coletivos no Brasil não é meramente uma questão de disputa individual de posse, mas sim um problema estrutural enraizado na mentalidade jurídica da modernidade. A concepção absolutista da propriedade, desvelada pela crítica de Polanyi e Grossi, transformou a terra em uma mercadoria fictícia e abstrata, promovendo a des-ressonância territorial e a exclusão histórica de populações que dependem do uso coletivo e da relação de pertencimento com o solo.

A primeira premissa foi reforçada: a superação da desigualdade fundiária requer uma (re)construção de mentalidades jurídicas, alinhadas à função social da terra como princípio ativo e biocêntrico (e não apenas como abstração constitucional), como fundamento ético para o reconhecimento das territorialidades e identidades das comunidades tradicionais, sendo a proteção desses grupos vulneráveis o legítimo contramovimento social.

Em segundo lugar, demonstrou-se que a natureza policêntrica e estrutural desses litígios torna o modelo adjudicatório tradicional inerentemente insuficiente. A lógica bipolar e rígida do

processo comum não é capaz de endereçar a complexidade, a multiplicidade de atores e a necessidade de reestruturação do sistema que gerou a violação de direitos.

Nesse sentido, as Comissões de Soluções Fundiárias, instituídas pelo STF na ADPF 828 e regulamentadas pela Resolução CNJ n. 510/2023, emergem como exemplo promissor dessa virada jurisdicional. Ao imporem a visita técnica in loco, o diálogo institucional e a mediação estruturada como etapas prévias e necessárias às ordens de desocupação coletiva, essas Comissões configuram uma técnica estrutural que rompe com a passividade judicial, buscando o efetivo gerenciamento do conflito (*case management*).

Contudo, para que o Processo Estrutural seja, de fato, um agente catalisador de transformações e não se resuma a um mero formalismo ou gestão temporária da crise, é crucial avaliar seus indicativos práticos de sucesso.

Conforme as diretrizes para a condução de processos estruturais estabelecidas pela Recomendação n.º 163/2025 do CNJ, o Poder Judiciário deve adotar indicadores objetivos que garantam a efetividade das decisões, como avaliar o percentual de litígios que culminaram em regularização fundiária em contraste com aqueles resolvidos apenas por remoções; monitorar o número de famílias removidas que foram efetivamente reassentadas em moradia adequada ou tiveram sua área produtiva garantida; aferir a frequência e a qualidade da participação obrigatória do Poder Executivo na oferta e execução das políticas públicas exigidas pelo plano estrutural e quantificar a inclusão de atores com expertise (sociedade civil, técnicos) nas audiências e nos trabalhos das Comissões, garantindo a construção compartilhada de soluções.

Em suma, a efetividade da Função Social da Terra e a pacificação dos conflitos dependem de uma jurisdição responsiva que se disponha a reformar sua mentalidade e suas ferramentas. As Comissões e o Processo Estrutural não são apenas alternativas processuais, são estratégias de resistência democrática e colaborativa, essenciais para que o Poder Judiciário contribua ativamente para a superação das patologias sociais da modernidade e o alcance da justiça agroambiental no campo brasileiro.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio, et al. **Processos estruturai**s. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

BECKERT, Cristina. Dilemas da ética ambiental: estudo de um caso. **Revista Portuguesa de Filosofia**, Lisboa, n. 59, p. 675-687, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **El desarraigo: La violencia del capitalismo en una sociedad rural**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintuino, 2017.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: Curso no College de France (1989-92)**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 3, de 31 de janeiro de 2025**. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9889342&ts=1753304264858&rendition_principal=S&disposition=inline. Acesso em: 23 out. 2025a.

BRASIL. **Lei Federal n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 out. 2025.

CIDH. **Opinión Consultiva OC-32/25 sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos**. 29 de mayo de 2025. Serie A No. 32. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/oc-32-25.pdf. Acesso em: 3 jul. 2025c.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original162211202506256 85c2233a6a65.pdf. Acesso em: 23 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação de Caráter Geral n. 5/CN, de 6 de agosto de 2025**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/COI-2025/Recomendacao-CNMP.CN-n.5.25.pdf. Acesso em: 23 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 510, de 26 de junho de 2023**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original134333202306286 49c3905c2768.pdf. Acesso em: 23 out. 2025.

DIDIER JR, Fredie, et al. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e da propriedade contemporânea (uma perspectiva de usucapião imobiliária rural)**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FISS, Owen. **A origem do processo estrutural: the civil rights injuctions**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

HAN, Byung-Chul. **Topologia da Violência**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2017.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época.** Rio de Janeiro: Capus-Elsevier, 2000.

PRAZERES, Fernando Antônio. A Comissão Regional de Soluções Fundiárias da Resolução N. 510 do Conselho Nacional de Justiça: Reflexões a partir da experiência do Tribunal de Justiça do Paraná. **Revista CNJ**, v. 7, n. 2, p. 280-302, 2023.

SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de terras de 1850**. Campinas: UNICAMP, 1996.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 3 de junho de 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346615468&ext=.pdf. Acesso em: 23 out. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso. 31 de outubro de 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354516286&ext=.pdf. Acesso em: 23 out. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. Salvador: Juspodivm, 2020.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2025.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:
Liliane Pereira Amorim;
Karla Karoline Rodrigues Silva;
Isabel Christina Gonçalves Oliveira;
Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

Revista de Direito Socioambiental
Dossiê "Territorialidades e Conflitos Socioambientais".
jul./dez. 2025

Como citar este artigo:
CAMPOS, Julia Roberta Pereira; SILVA, Karla Karoline Rodrigues; A função social da propriedade rural: novos desafios jurídicos frente à grilagem digital de terras. **Revista de Direito Socioambiental - REDIS**, Morrinhos, Brasil, v. 03, n. 02, jul./dez., 2025, p. 136-153.

Data da submissão: 06/10/2025

Data da aprovação: 30/11/2025

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL: NOVOS DESAFIOS JURÍDICOS FRENTE À GRILAGEM DIGITAL DE TERRAS

THE SOCIAL FUNCTION OF RURAL PROPERTY: NEW LEGAL CHALLENGES IN THE FACE OF DIGITAL LAND GRABBING

LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL: NUEVOS DESAFÍOS JURÍDICOS ANTE EL ACAPARAMIENTO DIGITAL DE TIERRAS

JULIA ROBERTA PEREIRA CAMPOS[1]
KARLA KAROLINE RODRIGUES SILVA[2]

RESUMO

O objetivo do presente artigo científico é analisar a apropriação irregular das terras brasileiras, sendo um dos maiores desafios históricos do Brasil, marcada pela concentração fundiária, pela fragilidade dos registros e pela persistência da grilagem. Desde o período colonial, a ausência de uma política agrária efetiva consolidou a desigualdade no acesso à terra, favorecendo práticas ilícitas de falsificação documental para legitimar posses irregulares. Desse modo, a falta de distribuição de terras, de forma justa, e a apropriação irregular foram agravadas ao longo do tempo, A presente pesquisa, de natureza qualitativa e

[1] Graduanda em Direito pela Facunicamps. Atualmente é estagiária - analista de Cálculo Judicial da Procuradoria Geral do Estado de Goiás. Tem experiência na área de Direito. E-mail de contato: jr9255445@gmail.com. CV: http://lattes.cnpq.br/7671468890304201.

[2] Doutoranda e Mestra em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás, na linha de pesquisa Fundamentos Jurídicos da Propriedade e da Posse, Conflitos Emergentes e Sistemas de Justiça. Pós-graduada em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (2015-2017); Direito Civil e Processual Civil pela FCV (2018-2019) e Direito Administrativo pela FCV (2018-2019). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2010 - 2015). Bolsista do Programa Universidade para Todos (ProUni). Atualmente é membra do Projeto de Extensão Observatório da Justiça Agrária vinculado ao Programa de Pós - Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás. É assistente de Desembargador no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ/GO). Professora Universitária do curso de Direito na Faculdade FACUNICAMPS. Autora do livro: "Massacres e conflitos agrários na região de fronteira do Brasil: uma análise a partir da criminologia crítica entre o período entre 1985 a 2022", pela Editora Mondru. E-mail de contato: karla.s.rodrigues@hotmail.com.. CV: http://lattes.cnpq.br/0263998330001002. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5377-872X.

fundamentada pelo método dedutivo, parte da análise das normas constitucionais e infraconstitucionais, em especial a função social da propriedade prevista no artigo 5º, XXIII, e no artigo 186 da Constituição Federal, confrontando-as com as práticas da grilagem tradicional e, mais recentemente, com a denominada "grilagem digital". A grilagem digital refere-se à manipulação e falsificação eletrônica de dados nos sistemas públicos de registros, o que demonstra um novo desafio ao direito agrário e ambiental. Portanto, a pesquisa evidencia que a apropriação irregular de terras, em qualquer de suas modalidades, compromete a função social da propriedade, prejudica a justiça agrária e amplia conflitos no meio rural. Não somente isso, como também, a utilização da inteligência artificial, integrada a políticas públicas eficientes, mostra-se essencial para resguardar a legalidade, promover a distribuição equitativa da terra e assegurar a efetividade da função social, pilar central do ordenamento jurídico agrário brasileiro.
Palavras-chave: Apropriação Irregular. Grilagem Digital. Função Social da Terra. Práticas Ilícitas e Inteligência Artificial.

ABSTRACT

The objective of this scientific article is to analyze the irregular appropriation of Brazilian lands, one of Brazil's major historical challenges, marked by land concentration, the fragility of records, and the persistence of illegal land grabbing (grilagem). Since the colonial period, the absence of an effective agrarian policy has consolidated inequality in land access, favoring illicit practices of document falsification to legitimize irregular possessions. Thus, the lack of a fair land distribution and the irregular appropriation have worsened over time. This research, qualitative in nature and based on the deductive method, begins by analyzing constitutional and infra-constitutional norms, especially the social function of property provided for in article 5, XXIII, and article 186 of the Federal Constitution, contrasting them with the practices of traditional illegal land grabbing and, more recently, with the so-called "digital land grabbing" or "digital grilagem." Digital land grabbing refers to the electronic manipulation and falsification of data in public registry systems, which poses a new challenge to agrarian and environmental law. Therefore, the research shows that the irregular appropriation of land, in any of its forms, compromises the social function of property, undermines agrarian justice, and increases conflicts in rural areas. Not only that, but the use of artificial intelligence, integrated with efficient public policies, is also proving essential to safeguard legality, promote the equitable distribution of land, and ensure the effectiveness of the social function, a central pillar of the Brazilian agrarian legal system.
Keywords: Irregular Appropriation. Digital Land Grabbing. Social Function of Land. Illicit Practices and Artificial Intelligence.

RESUMEN

El objetivo del presente artículo científico es analizar la apropiación irregular de tierras brasileñas, siendo uno de los mayores desafíos históricos de Brasil, marcada por la concentración de la tierra, la fragilidad de los registros y la persistencia del acaparamiento ilegal de tierras (grilagem). Desde el período colonial, la ausencia de una política agraria efectiva consolidó la desigualdad en el acceso a la tierra, favoreciendo prácticas ilícitas de falsificación documental para legitimar posesiones irregulares. De este modo, la falta de una distribución justa de tierras y la apropiación irregular se agravaron a lo largo del tiempo. La presente investigación, de naturaleza cualitativa y fundamentada en el método deductivo, parte del análisis de las normas constitucionales e infraconstitucionales, en especial la función social de la propiedad prevista en el artículo 5º, XXIII, y en el artículo 186 de la

Constitución Federal, confrontándolas con las prácticas del acaparamiento ilegal de tierras tradicional y, más recientemente, con el denominado "acaparamiento ilegal de tierras digital" o "grilagem digital". El acaparamiento ilegal de tierras digital se refiere a la manipulación y falsificación electrónica de datos en los sistemas públicos de registros, lo que demuestra un nuevo desafío para el derecho agrario y ambiental. Por lo tanto, la investigación evidencia que la apropiación irregular de tierras, en cualquiera de sus modalidades, compromete la función social de la propiedad, perjudica la justicia agraria y amplía los conflictos en el medio rural. No solo eso, sino que también, la utilización de la inteligencia artificial, integrada a políticas públicas eficientes, se muestra esencial para salvaguardar la legalidad, promover la distribución equitativa de la tierra y asegurar la efectividad de la función social, pilar central del ordenamiento jurídico agrario brasileño.
Palabras clave: Apropiación Irregular. Acaparamiento Digital de Tierras. Función Social de la Tierra. Prácticas Ilegales e Inteligencia Artificial.

INTRODUÇÃO

A propriedade rural no Brasil, ao longo de sua história, tem sido um tema central nas discussões sobre desenvolvimento econômico, justiça social e preservação ambiental, dessa forma, um direito inicialmente absoluto, herdado do período colonial, evoluiu para um conceito que incorpora a função social, um princípio constitucional que subordina o interesse individual do proprietário aos interesses coletivos da sociedade. Essa transformação, consolidada na Constituição Federal de 1988 e detalhada em diversas leis, busca garantir que a terra cumpra seu papel produtivo, ambiental e social, combatendo a concentração fundiária e promovendo a dignidade humana no campo.

No entanto, os desafios para a efetivação da função social da propriedade rural são constantes e se renovam com o avanço tecnológico, nesse sentido, a emergência da "grilagem digital de terras" representa uma nova e sofisticada ameaça à segurança jurídica e à governança fundiária. Desse modo, utilizando-se de ferramentas digitais, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e dados geoespaciais, os criminosos conseguem fraudar registros e se apropriar ilegalmente de vastas extensões de terras públicas, unidades de conservação e territórios de comunidades tradicionais. Sob tal perspectiva, essa prática não apenas viola o direito de propriedade legítimo, mas também intensifica conflitos agrários, impulsiona o desmatamento e a degradação ambiental, e perpetua a exclusão social no campo.

Diante desse cenário complexo, a tecnologia *blockchain* surge como potencial contribuinte para grilagem digital, aprimorando a falsificação de documentos, decorrente de suas características de imutabilidade, transparência e descentralização. Por isso, a implementação dessa tecnologia no contexto jurídico brasileiro exige uma análise aprofundada de sua compatibilidade com a legislação existente e dos desafios regulatórios, técnicos e sociais que precisam ser superados.

Portanto, o problema de pesquisa é compreender como a grilagem digital de terras impacta a efetivação da função social da propriedade rural no Brasil e quais são os desafios jurídicos e para a promoção de uma regularização fundiária mais segura e transparente. Ademais, o objetivo geral é analisar desafios jurídicos impostos pela grilagem digital à função social da propriedade rural no Brasil, visando à promoção da segurança jurídica e da justiça social. Além disso, os objetivos específicos são entender a estrutura fundiária brasileira, o conceito da grilagem tradicional e digital, e como isso afeta juridicamente a função social da terra.

A metodologia utilizada para perfazer os objetivos propostos para o presente artigo, foram realizadas pesquisas bibliográficas com autores como Arnaldo Rizzardo e Nelson Malzoni, além disso, foi feita consulta à bases de dados científicas especializadas, como a SciELO. Nesse sentido, o método usado fundamenta-se no raciocínio dedutivo, partindo de conceitos gerais para análises específicas. Além disso, foi aplicado a pesquisa bibliográfica, para embasar a problemática apontada nesse artigo. O tipo de pesquisa exercida foi a Pesquisa Qualitativa.

1 ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA E A GRILAGEM

Desde o período colonial, a distribuição e o uso da terra foram marcados por um modelo concentrador, que perpetuou desigualdades e influenciou diretamente as relações sociais e econômicas no Brasil, uma vez que, as raízes dessa concentração podem ser traçadas, a princípio, pela organização territorial implementadas pela Coroa Portuguesa.

Sendo assim, as capitanias hereditárias foram instituídas no século XVI como estratégia da Coroa Portuguesa para promover a ocupação e exploração econômica do território brasileiro. Por meio desse sistema criou-se o regime de Sesmarias, isto é, vastas áreas que eram concedidas a donatários que detinham plenos poderes sobre suas terras, incluindo direitos de posse, administração e transmissão hereditária. Nesse sentido, o regime das sesmarias, intensificou-se ainda mais a concentração fundiária ao distribuir grandes extensões para poucos beneficiários sob o pretexto de estimular a produção agrícola.

Com a independência do Brasil e a abolição da escravatura, a questão fundiária ganhou novas nuances, por conseguinte, a Lei de Terras de 1850 foi criada para regulamentar a posse e a propriedade da terra, estabelecendo que a partir daquele momento, a terra só poderia ser adquirida por compra e venda, e não mais por doação ou posse. Essa medida, que visava formalizar a propriedade e coibir a grilagem, na prática, dificultou ainda mais o acesso à terra para os ex-escravos e para a população mais pobre, que não possuía recursos para comprá-la. Então, a Lei de Terras de 1850 consolidou o

latifúndio, a grilagem e a concentração fundiária como características estruturais da sociedade brasileira, impedindo a formação de uma classe de pequenos proprietários rurais e mantendo a hegemonia das elites agrárias.

A proclamação da República e as diversas constituições subsequentes trouxeram discussões sobre a necessidade de uma reforma agrária e a função social da propriedade, no entanto, foi somente com o Estatuto da Terra em 1964 que o conceito de função social da terra foi formalmente introduzido na legislação brasileira. Destarte, o Estatuto da Terra estabeleceu que a propriedade rural deveria cumprir sua função social, ou seja, ser produtiva, respeitar as leis trabalhistas e ambientais, e promover o bem-estar social. A lei previa a desapropriação de terras que não cumprissem essa função, com indenização em títulos da dívida agrária, para fins de reforma agrária.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, conhecida como a "Constituição Cidadã", reforçou o princípio da função social da propriedade, tornando-o um direito fundamental e um dos pilares da ordem econômica e social. À vista disso, o artigo 186 da Constituição Federal detalha os requisitos para que a propriedade rural cumpra sua função social, incluindo o aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho, e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Logo, a desapropriação para fins de reforma agrária, com base no descumprimento da função social, é um instrumento previsto para promover a justa distribuição da terra.

Contudo, a história fundiária brasileira é intrinsecamente ligada à grilagem, prática que remonta aos primórdios da colonização e se perpetua até os dias atuais, adaptando-se às novas realidades tecnológicas. Desse modo, a prática da grilagem, antes caracterizada pela falsificação de documentos físicos e pela violência no campo, evoluiu para a esfera digital, utilizando-se de sistemas eletrônicos para legitimar a posse de terras de forma ilícita. Portanto, essa evolução da grilagem, de uma prática rudimentar para uma sofisticada fraude digital, demonstra a persistência de um problema histórico que se adapta às novas tecnologias para continuar a promover a concentração de terras e a ilegalidade.

Dando prosseguimento ao desenvolvimento da função social da terra, inicialmente, o conceito de propriedade era marcadamente individualista e absoluto, reflexo das influências do direito romano e das políticas de colonização que privilegiaram a apropriação de vastas extensões de terra. No entanto, ao longo dos séculos, essa concepção foi sendo gradualmente transformada, culminando na incorporação do princípio da função social como um dos pilares do ordenamento jurídico brasileiro (Assis, 2008).

Dessa forma, o início do princípio da função social da terra adveio com o Código Civil de 1916 (Lei Federal nº 3.071), que consolidou a propriedade privada absoluta, em consonância com o liberalismo jurídico da época. Por conseguinte, o proprietário detinha os direitos de usar, gozar e dispor do bem de forma quase irrestrita, com isso, a aquisição da propriedade era formalizada pela transcrição do título no registro do imóvel, acessão, usucapião e direito hereditário, sem maiores preocupações com o impacto social ou ambiental do uso da terra.

Diante da falta de preocupações com o impacto social ou ambiental a Constituição Federal de 1934 introduziu a função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, esse marco representou uma ruptura com a visão puramente individualista, estabelecendo que o exercício do direito de propriedade deveria estar em harmonia com os interesses da coletividade. Sendo assim, a desapropriação pelo Poder Público, regulada posteriormente pelo Decreto-Lei nº 3.365 de 1941, tornou-se um instrumento para garantir o cumprimento dessa função. Além disso, a Constituição de 1934 incluiu o usucapião pró-labore, valorizando o trabalho como requisito para a aquisição do domínio, um conceito que seria aprofundado pelo Estatuto da Terra.

Ademais, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) elencou a função social da propriedade rural como princípio fundamental do Direito Agrário, em seu Art. 2º, § 1º. Já a Constituição Federal de 1988 elevou a função social da propriedade à categoria de princípio fundamental, consolidando-a como um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

A grilagem de terras é uma prática antiga no Brasil e, segundo documentação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a denominação deriva do costume de utilizar grilos para envelhecer os documentos falsificados das terras adquiridas. A grilagem pode ser caracterizada de diversas maneiras, como a promoção da apropriação e exploração de maciças áreas de terras, normalmente devolutas, por particulares ou empresas, sem o reconhecimento legal por meio da compra, doação ou concessão pelo Poder Público, e dirigida não apenas por interesses privados, mas também por interesses de grupos econômicos nacionais e internacionais (CONTAG, 2021).

Segundo o doutrinador jurisconsulto, Arnaldo Rizzardo, a grilagem corresponde à prática fraudulenta de aquisição de imóveis rurais por meio de falsificação de documentos ou simulação de negócios jurídicos, buscando legitimar uma posse ilegal. Esse fenômeno, de raízes históricas, foi agravado pela fragilidade do sistema de registro de imóveis e pela ausência de efetiva fiscalização fundiária (Rizzardo, 2024).

Entretanto, a grilagem não se materializa apenas por meio de documentos falsificados, como também, quando é realizada apenas pelo fato de a ligação com a posse da terra ser temporal. Nesse

sentido, é adotado a classificação de ocupação indevida de terras, que abrange todas as ocupações não reconhecidas pelo Estado. Essa distinção serve para estudos onde a posse da terra fundamenta os direitos e deveres das partes envolvidas, precedendo a questão da legalidade da documentação (IPAM, 2024).

As práticas de devastação das florestas amazônicas são frequentemente associadas à grilagem, atividade orientada ao benefício pessoal por meio da falsificação de informações para obtenção de propriedades legais. Durante a constituição do Brasil, a grilagem foi um problema grave que levou à criação de leis como o Decreto nº 9.760/46. Em regiões como Pará, Rondônia, Acre e Mato Grosso, rica em recursos naturais, pode-se observar a concentração de terras nas mãos de empresas e poucos proprietários rurais, essa concentração gera violência e desmatamento desordenado, caracterizando o Estado brasileiro como omisso. Segundo o coordenador, Rodrigo Jorge, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Bioversidade (ICMBio), em 2023 cerca de 20% da Amazônia foi devastada, incluindo áreas protegidas e terras indígenas (Agência Senado, 2023).

Evidentemente, o ato de grilar terras é ilegal, causando problemas gravíssimos para localidades específicas, também propicia a ocupação ilegal de locais públicos, uma questão social cuja resolução depende das políticas governamentais para disputas de terras. Sob tal perspectiva o Estatuto da Terra é o instrumento ideal para punir os responsáveis e regularizar a propriedade, tanto para grandes empresas quanto para agricultores familiares. A prática da grilagem combina a falsificação de documentos com a apropriação indevida e ilegal de terras de terceiros, em especial das áreas rurais (UOL, 2023).

As atividades ilegais de grilagem de terras têm acarretado diversos danos sociais em locais onde estão instaladas, como a violação dos direitos das comunidades locais, o deslocamento de famílias tradicionais, o desrespeito às áreas públicas e a impossibilidade de acesso do público às áreas desmatadas.

Ademais, o doutrinador, Nelson Malzoni, destaca que a grilagem não pode ser vista apenas como fraude documental, mas como um mecanismo de perpetuação das desigualdades sociais no campo, uma vez que impede a democratização do acesso à terra. Assim, a grilagem não afeta apenas o direito de propriedade, mas também compromete o desenvolvimento agrário e a pacificação social (Malzoni, 2025).

A grilagem, mesmo inserida dentro de um contexto cultural e histórico da ocupação de grandes áreas rurais, atualmente não pode ser considerada uma prática socialmente correta, pois gera graves atrocidades contra a natureza, as pessoas que vivem em áreas rurais e, especificamente, nas regiões de maior violência e pobreza do Brasil. Por mais que a legislação brasileira permita

determinado tipo de atuação em áreas rurais, a função social da terra deve ser capaz de impedir aquela que oferece apenas riqueza para um indivíduo em detrimento de uma grande massa de pessoas que também precisam usufruir das terras (Transparência Internacional, 2021).

A responsabilidade social das organizações empresariais e da própria sociedade é de grande importância no processo de combate e erradicação da grilagem no país, de forma que essa não pode ser concebida apenas como questão governamental, pois, sem uma fiscalização e sem uma mobilização social, os efeitos da grilagem permanecerão como graves problemas sociais e ambientais não somente nas regiões do Brasil que ainda dispõem de grandes áreas rurais, mas em todo o país (Transparência Internacional, 2021).

2 GRILAGEM DIGITAL

Como dito, anteriormente, a grilagem, historicamente, consiste na apropriação ilegal de terras, muitas vezes por meio de falsificação de documentos e violência, por conseguinte, o termo remonta à prática de envelhecer documentos falsos em caixas com grilos para dar-lhes uma aparência de autenticidade. Atualmente, essa prática evoluiu para a esfera digital, aproveitando-se das vulnerabilidades e da falta de fiscalização em sistemas eletrônicos de registro e cadastro de terras. Desse modo, a grilagem digital se manifesta, por exemplo, através do uso indevido do Cadastro Ambiental Rural (CAR), um sistema que permite o próprio indivíduo declarar dados, a fim de mapear informações ambientais de imóveis rurais. Em vista disso, grileiros inserem dados falsos no CAR, registrando ilegalmente vastas áreas, incluindo terras públicas e indígenas, como se fossem propriedades privadas. Embora o registro no CAR não confira direito de propriedade, ele gera um documento oficial que pode ser utilizado para simular a posse, e assim obter financiamentos e até mesmo justificar o desmatamento e a exploração econômica ilegal (Ciência Hoje, 2023).

Por isso, essa nova modalidade de grilagem é particularmente perigosa por sua velocidade e escala, visto que a facilidade de acesso e manipulação de dados em plataformas digitais permite que grandes extensões de terra sejam “griladas” em um curto espaço de tempo, dificultando a identificação e a repressão por parte dos órgãos fiscalizadores. Outro ponto é a demora na análise e validação dos cadastros, aliada à complexidade da legislação fundiária, cria um ambiente propício para a proliferação dessas fraudes, com graves consequências ambientais, sociais e econômicas, especialmente na Amazônia (Estadão, 2023).

A proliferação dessas fraudes, como prática criminosa, culmina na apropriação irregular de áreas de floresta, promovendo o desmatamento, a destruição do ecossistema e violência contra as

comunidades tradicionais. Dessa forma, a camuflagem de transações ilegais e a criação de documentação falsa, por meio do *blockchain*, impulsiona a apropriação irregular das terras (Estadão, 2023).

A tecnologia de *blockchain* é conhecida por sua capacidade de criar registros seguros e imutáveis, através de uma cadeia de blocos de dados criptografados que são complexos para alterar. Sob tal perspectiva, o *Blockchain* deveria ser uma ferramenta para garantir a segurança de transações legítimas, entretanto é utilizada na grilagem digital como um "cartório paralelo" no mundo virtual. Dessa forma, os criminosos utilizam essa tecnologia para registrar a posse de terras, de forma fraudulenta, criando um histórico de transações que, à primeira vista, parece legítimo (Figueiredo, 2020).

Por isso, a adesão da grilagem com o *blockchain* cria um problema complexo para as autoridades, uma vez que a imutabilidade impede que os registros falsos sejam apagados, não permitindo a anulação da transação, mesmo que a fraude seja descoberta. Ademais, a ausência de uma regulamentação específica para transações de terras usando *blockchain* permite que os criminosos operem em uma área cinzenta, onde a legislação atual não consegue atuar de forma eficaz (Figueiredo, 2020).

Portanto, o *blockchain* tem o potencial de ser uma ferramenta para o bem, todavia é manipulado para dar uma falsa aparência de legalidade a transações criminosas, tornando o rastreamento e a fiscalização ainda mais desafiadores (Figueiredo, 2020).

3 DESAFIOS JURÍDICOS NO COMBATE À GRILAGEM DIGITAL

Apesar dos avanços legislativos, a grilagem permaneceu como uma prática persistente na história fundiária brasileira, adaptando-se e evoluindo com as novas realidades. A prática da grilagem, antes caracterizada pela falsificação de documentos físicos e pela violência no campo, evoluiu para a esfera digital, utilizando-se de sistemas eletrônicos para legitimar a posse de terras de forma ilícita. Esta transição representa um desafio ainda maior para as autoridades, pois as fraudes se tornam mais difíceis de rastrear e combater, exigindo novas ferramentas e estratégias de fiscalização e investigação. A globalização e a interconexão de dados também facilitam a ação de grupos criminosos organizados, que atuam em diversas frentes para legitimar suas posses ilegais.

A emergência da "grilagem digital de terras" representa uma nova e sofisticada ameaça à segurança jurídica e à governança fundiária. Utilizando-se de ferramentas digitais, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e dados geoespaciais, os criminosos conseguem fraudar registros e se

apropriar ilegalmente de vastas extensões de terras públicas, unidades de conservação e territórios de comunidades tradicionais. Essa prática não apenas viola o direito de propriedade legítimo, mas também intensifica conflitos agrários, impulsiona o desmatamento e a degradação ambiental, e perpetua a exclusão social no campo. A facilidade de manipulação de dados em ambientes digitais, a complexidade dos sistemas e a falta de fiscalização adequada criam um terreno fértil para a atuação dos grileiros digitais, que se aproveitam da morosidade e da burocracia dos sistemas tradicionais para consolidar suas fraudes, muitas vezes com a conivência de agentes públicos corruptos. A falta de interoperabilidade entre os diferentes cadastros e sistemas de registro também dificulta a identificação de fraudes e a atuação dos órgãos de controle.

A atuação do Poder Judiciário é multifacetada, isto é, quanto a função jurisdicional, cabe-lhe julgar as ações judiciais que envolvem conflitos fundiários, aplicando o direito às situações concretas. Isso inclui ações possessórias, que são instrumentos cruciais para a garantia da posse coletiva de povos e comunidades tradicionais, frequentemente vítimas da grilagem. No entanto, o baixo índice de condenações em casos de grilagem na Amazônia (apenas 7%) revela a dificuldade de provar o crime e a impunidade que muitas vezes prevalece, desestimulando a denúncia e a efetivação da justiça (Climate Policy Initiative, 2023).

Já na esfera administrativa, o Judiciário, por meio de suas corregedorias, tem a competência para fiscalizar e controlar as atividades dos cartórios de registro de imóveis. Essa fiscalização é vital para garantir a legalidade e a segurança das transações e dos documentos legais. Em vista disso, a emissão de orientações, a realização de inspeções e a regulamentação das práticas cartorárias são mecanismos importantes para coibir a participação, consciente ou inconsciente, de agentes cartorários em esquemas de grilagem digital (Climate Policy Initiative, 2023).

Conforme o doutrinador, Fernando Pereira Sodero, uma figura central no Direito Agrário brasileiro, conhecido por sua participação na elaboração do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) e por sua profunda análise da função social da propriedade defende que o regime jurídico da terra se fundamenta na doutrina da função social da propriedade, pela qual o direito de propriedade não é absoluto, mas deve atender aos interesses da coletividade, à produção de alimentos e à preservação ambiental.

Nesse sentido, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) é o principal marco legal da política agrária brasileira, sob tal perspectiva o objetivo primordial é promover a reforma agrária e o desenvolvimento rural sustentável, buscando a justa distribuição da terra e o cumprimento de sua função social. Sendo assim, um dos pilares do Estatuto é o princípio da função social da propriedade, que condiciona o direito de propriedade ao seu uso produtivo e à observância

de critérios sociais e ambientais, então a propriedade deve favorecer o bem-estar de proprietários e trabalhadores, manter níveis satisfatórios de produtividade, assegurar a conservação dos recursos naturais e respeitar as relações de trabalho. Em decorrência do descumprimento da função social pode haver à desapropriação para fins de reforma agrária, realizada pelo INCRA.

No contexto da grilagem digital, o Estatuto da Terra enfrenta desafios significativos, uma vez que apropriação ilegal de terras, facilitada pelos meios digitais, subverte os objetivos da reforma agrária e da regularização fundiária. A ausência de um sistema registral robusto e integrado, capaz de validar a autenticidade dos dados e coibir fraudes em tempo real, fragiliza a aplicação das normas do Estatuto. A grilagem digital, ao criar uma falsa legitimidade sobre terras indevidamente ocupadas, dificulta a identificação dos verdadeiros proprietários e a efetivação das políticas de regularização fundiária, isso representa uma violação direta ao princípio da função social, pois a apropriação ilegal de terras impede o cumprimento desse princípio inerente a propriedade rural, gerando conflitos e desequilíbrios sociais e ambientais.

4 ANÁLISE JURÍDICA

A análise da apropriação irregular de terras e, em especial, da grilagem digital, deve ser realizada à luz do ordenamento jurídico brasileiro, que consagra a função social da propriedade como princípio estruturante da ordem econômica e social. O artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal de 1988 dispõe que “a propriedade atenderá a sua função social”, princípio complementado pelo artigo 186 da CRFB/88, que estabelece quatro requisitos essenciais: o aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; a observância das normas trabalhistas; e a exploração que favoreça o bem-estar de proprietários e trabalhadores. Dessa forma, a função social não é mero adorno jurídico, mas condição de validade do próprio direito de propriedade.

No campo infraconstitucional, Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), reforça essa diretriz ao condicionar a legitimidade da propriedade rural ao cumprimento de sua função social, definindo a terra como bem de interesse coletivo, destinado à promoção da justiça social e do desenvolvimento sustentável. Conforme destaca Rizzardo (2024), a grilagem representa uma fraude que se opõe frontalmente à função social, pois busca legitimar a posse irregular mediante falsificação documental ou simulação de negócios jurídicos. A evolução dessa prática para a esfera digital, através da manipulação de cadastros como o CAR (Cadastro Ambiental Rural), apenas sofisticou a mesma lógica histórica de exclusão e concentração fundiária.

Já sob a óptica do Direito Agrário, sendo ele, um ramo autônomo do direito que busca regular as relações entre o homem e a terra, com foco na justiça social, na produção de alimentos e na preservação ambiental, seus princípios fundamentais são essenciais para compreender e combater a apropriação irregular de terras. Assim, o Princípio da Função Social da Propriedade é o pilar do Direito Agrário, em que subordina o direito individual de propriedade aos interesses coletivos, exigindo que a terra seja produtiva, respeite o meio ambiente e as relações de trabalho, e promova o bem-estar social. Sob tal perspectiva, a apropriação irregular de terras viola diretamente este princípio, pois a posse ilegítima impede o cumprimento dos requisitos sociais da propriedade. Uma vez que, a grilagem desvirtua o propósito da propriedade, transformando-a em um instrumento de especulação e acumulação ilícita, em detrimento do seu papel social e ambiental. Logo, a terra, ao invés de cumprir sua função de gerar alimentos e promover o desenvolvimento, torna-se um ativo para exploração ilegal, com graves consequências para a sociedade e para o meio ambiente, então a efetivação deste princípio exige a desapropriação de terras improdutivas e a destinação para fins de reforma agrária, garantindo o acesso à terra para quem realmente a produz e contribuindo para a redução das desigualdades sociais no campo.

O Princípio da Justiça Social busca a distribuição equitativa da terra e a garantia de condições dignas de vida e trabalho no campo. A grilagem, ao concentrar terras nas mãos de poucos por meios ilícitos, agrava a desigualdade social e impede a efetivação da justiça social no meio rural. Visto que a prática da grilagem contribui para a exclusão social, o êxodo rural e a precarização das condições de vida das comunidades tradicionais e dos pequenos agricultores, que são expulsos de suas terras ou impedidos de acessá-las. Por isso, a reforma agrária é um instrumento fundamental para promover a justiça social no campo e combater a concentração fundiária, garantindo o acesso à terra para todos que dela necessitam e a criação de políticas públicas que incentivem a agricultura familiar e a produção de alimentos saudáveis também contribui para a justiça social no campo.

O princípio agrário da Preservação Ambiental reconhece a importância da conservação dos recursos naturais e da sustentabilidade. Sendo assim, a grilagem, especialmente em áreas de fronteira agrícola como a Amazônia, está frequentemente associada ao desmatamento ilegal e à degradação ambiental, contrariando este princípio. Em 2023, cerca de 20% da Amazônia foi devastada, incluindo áreas protegidas e terras indígenas, evidenciando a gravidade do problema. Nessa situação, a destruição de ecossistemas, a perda de biodiversidade e a emissão de gases de efeito estufa são consequências diretas da grilagem e da exploração ilegal da terra, com impactos globais no clima e na qualidade de vida. Portanto, a proteção do meio ambiente é um dever de todos, e a grilagem representa uma grave violação desse dever, exigindo uma atuação rigorosa dos órgãos de fiscalização

e a conscientização da sociedade sobre a importância da conservação ambiental. Portanto, a grilagem digital compromete os direitos fundamentais ligados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 da Constituição Federal), pois o avanço da grilagem sobre terras públicas e áreas de preservação resulta em desmatamento ilegal e degradação ambiental, tornando a fraude fundiária também uma questão de direito ambiental agrário. Nesse sentido, a função social da terra deve ser interpretada em conjunto com a função ambiental, de modo a garantir a sustentabilidade do território e a proteção das presentes e futuras gerações.

Já o Código Civil brasileiro estabelece as bases do direito privado, incluindo as normas relativas à propriedade, posse e direitos reais. Suas disposições são cruciais para a análise da grilagem digital, pois definem o que é legalmente reconhecido como propriedade e posse, e as consequências da sua aquisição por meios ilícitos. Sob tal análise, o art. 1.228 define a propriedade como o direito de usar, gozar, dispor e reaver o bem, mas este direito não é absoluto e deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais. Desse modo, a posse (Art. 1.196 e ss.) é o exercício de fato dos poderes inerentes à propriedade, e a grilagem digital, ao se valer de fraudes em registros, configura uma posse injusta e de má-fé, à vista disso, os direitos reais (Art. 1.225) e a aquisição da propriedade imóvel, que ocorre com o registro do título translativo no Cartório de Registro de Imóveis (Art. 1.245), são diretamente afetados pela grilagem digital, que busca burlar esse sistema. Além disso, a prática da grilagem digital, por envolver fraude e causar danos, pode gerar responsabilidade civil para os envolvidos, nos termos dos artigos 186 e 927 do Código Civil.

Em relação ao Código Penal brasileiro há a tipificação de diversos crimes que podem ser aplicados no combate à grilagem e suas ramificações. Assim, a grilagem, em sua essência, é uma atividade criminosa que se manifesta através de uma série de condutas ilícitas, muitas delas previstas no Código Penal e a sua prática envolve uma complexa rede de atores e ações, desde a falsificação de documentos até a violência contra os legítimos ocupantes. Sob tal perspectiva, um dos crimes mais comuns na grilagem tradicional e digital, é a Falsificação de Documentos Públicos (art.297, CP) dada a necessidade de criar uma aparência de legalidade para a posse ilegítima. Uma vez que, as certidões, matrículas de imóveis, registros cartorários e outros documentos públicos são alvos frequentes da falsificação, tornando a identificação da fraude um desafio para as autoridades e exigindo a modernização dos sistemas de registro, com a implementação de tecnologias que garantam a autenticidade e a inviolabilidade dos documentos.

Ademais, a grilagem também pode ser tipificada no crime de Falsificação de Documento Particular (art. 298, CP), visto que ocorre a falsificação contratos de compra e venda, procurações e outros instrumentos particulares podem ser forjados para simular transações legítimas, enganando

terceiros de boa-fé e dificultando a comprovação da ilegalidade, o que exige uma análise minuciosa dos documentos e a verificação da autenticidade das assinaturas, muitas vezes com o auxílio de perícias grafotécnicas. Por fim, a outra tipificação é a Falsidade Ideológica (art. 299, CP), porque omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante. Além disso, é frequentemente utilizado na grilagem digital, onde dados em sistemas eletrônicos, como o CAR, são manipulados para criar uma falsa realidade registral, alterando informações sobre a titularidade, limites ou características da propriedade. A dificuldade de rastrear a origem dessas informações falsas torna a investigação e a punição ainda mais complexas, exigindo a colaboração entre órgãos de fiscalização e o uso de ferramentas de análise de dados.

No viés do Direito Administrativo, a atuação do Estado é fundamental para garantir a destinação correta das terras e combater a apropriação indevida, que muitas vezes ocorre em áreas de grande valor ambiental ou estratégico, como florestas e mananciais, comprometendo o patrimônio público e o meio ambiente. Dessa maneira, a grilagem de terras devolutas é um problema grave, pois envolve a apropriação de bens públicos, então a aplicação da Lei nº 6.383/76 para regular o processo discriminatório de terras é fundamental. Pois, a falta de fiscalização e a morosidade nos processos de discriminação e arrecadação dessas terras contribuem para a proliferação da grilagem, especialmente em regiões remotas e de difícil acesso, como a Amazônia, onde a fiscalização é mais precária e a ação dos grileiros é facilitada pela ausência do Estado. A agilidade nos processos de regularização fundiária e a destinação dessas terras para assentamentos de reforma agrária ou unidades de conservação são medidas essenciais para combater a grilagem de terras devolutas, garantindo a proteção do patrimônio público e o uso sustentável dos recursos naturais.

Logo, o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes. Lei nº 13.465/2017 (Lei da Regularização Fundiária Urbana - Reurb) e outras normas correlatas buscam simplificar e agilizar esses processos, mas também precisam ser robustas o suficiente para evitar que sejam utilizadas para legitimar grilagem. A lentidão dos processos de regularização e a dificuldade do Estado em fiscalizar e coibir tais condutas contribuem para a perpetuação da apropriação irregular.

Do ponto de vista prático, verifica-se um *déficit* normativo e institucional no enfrentamento da grilagem digital. Embora existam mecanismos jurídicos de repressão, como os tipos penais de falsificação de documento público (artigo 297 do Código Penal) e falsidade ideológica (artigo 299 do Código Penal), tais dispositivos são insuficientes diante da complexidade da fraude eletrônica. O

mesmo ocorre nas ações cíveis de usucapião, possessórias ou discriminatórias, que, embora adequadas em casos tradicionais de grilagem, revelam-se lentas e pouco eficazes frente à rapidez das manipulações digitais.

Outro ponto crítico reside na ausência de regulamentação específica para registros digitais e *blockchain* aplicados à administração fundiária, visto que o ordenamento jurídico brasileiro ainda não integrou essas tecnologias ao sistema registral de forma normativa, deixando espaço para que criminosos utilizem a própria imutabilidade do *blockchain* como "cartório paralelo" para dar aparência de legalidade a fraudes.

Assim, a análise jurídica demonstra que o combate à grilagem digital exige mais do que aplicação das normas já existentes. É necessária uma modernização legislativa, capaz de prever a validade de registros eletrônicos, estabelecer regras para a interoperabilidade entre cadastros digitais e cartórios tradicionais e definir responsabilidades técnicas e jurídicas para transações fundiárias eletrônicas. Ademais, a utilização de inteligência artificial no cruzamento de bases de dados, pode ser ferramenta relevante para a prevenção de fraudes e para a promoção da transparência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, compreende-se que a função social da propriedade rural, um princípio fundamental do ordenamento jurídico brasileiro, tem sido constantemente desafiada por novas realidades e tecnologias. A grilagem digital de terras emerge como um dos mais iminentes obstáculos à sua efetivação, utilizando-se de ferramentas digitais para fraudar registros e apropriar-se ilegalmente de vastas extensões de terras, com graves consequências ambientais, sociais e econômicas. No entanto, a mesma tecnologia que serve de base para essas novas formas de ilegalidade, a *blockchain*, apresenta-se como uma promissora solução para fortalecer a segurança jurídica e a transparência na regularização fundiária rural. Sendo assim, a grilagem digital revelou a forma como os grileiros se aproveitam das vulnerabilidades dos sistemas atuais para apropriar-se ilegalmente de terras, que por conseguinte, terão profundos impactos jurídicos e sociais.

Nesse contexto, a análise da legislação brasileira evidenciou que, embora existam ferramentas legais para combater a grilagem e promover a regularização fundiária, elas são insuficientes para lidar com a sofisticação da grilagem digital e para integrar plenamente as inovações da *blockchain*. A morosidade judicial, a falta de capacitação e a ausência de regulamentação específica para registros em *blockchain* são lacunas que precisam ser preenchidas.

Por isso, a modernização legislativa e regulamentar é imperativa, com a criação de leis específicas que reconheçam a validade dos registros em *blockchain*, regulamentem a operação cartorária, definam responsabilidades e que garantam a proteção de dados. No âmbito técnico e operacional, o desenvolvimento de uma plataforma nacional de registro fundiário em *blockchain*, com a padronização de dados geoespaciais são medidas essenciais. Por fim, os aspectos sociais, como a participação social, a educação, o combate à exclusão digital e o fortalecimento das políticas públicas fundiária efetivas, são cruciais para garantir que a tecnologia sirva como ferramenta de justiça social e desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Luiz. **A Evolução Do Direito De Propriedade Ao Longo Dos Textos Constitucionais**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008. V.103. Disponível em: https://share.google/Ud7L4Y7kUHYdTLJyf. Acesso em 07 de setembro de 2025.

BAPTISTA, Alfredo. **A Função Social da Propriedade como veículo capaz de democratizar o acesso à terra: breve histórico, fundamentações filosóficas e doutrinárias sobre o instituto jurídico-legal da Função Social da Propriedade.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2024.

BECKER, Bertha K. **Geopolítica da Amazônia**. 2005.89f. Rio de Janeiro2005. Curso de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/54s4tSXRLqzF3KgB7qRTWdg/?format=pdf&lang=pt. Acesso em 8 de setembro de 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 5 de outubro de 1988.

CÁRCAMO, Anna, COZENDEY, Gabriel e LOPES, Cristina. Climate Policy Initiative. **Combate à Grilagem de Terras na Amazônia: O Papel do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro, 19 de outubro de 2023. Disponível em: https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/combate-a-grilagem-de-terras-na-amazonia-o-papel-do-poder-judiciario/. Acesso em: 07 de setembro de 2025.

CIÊNCIA HOJE. As novas faces da grilagem no Brasil. Disponível em: As novas faces da grilagem no Brasil - Ciência HojeCiência Hoje. Acesso em: 8 de setembro de 2025.

CONTAG. **A grilagem de terras no Brasil é estrutural e histórica: seminário evidencia a disputa pelos territórios, o aumento da violência e a atuação do mercado nesse processo**. Brasília, 25 de outubro de 2021. Disponível em: https://ww2.contag.org.br/a-grilagem-de-terras-no-brasil-e-estrutural-e-historica--seminario-evidencia-a-disputa-pelos-territorios--o-aumento-da-violencia-e-a-atuacao-do-mercado-nesse-processo-20211025. Acesso em 08 de setembro de 2025.

BRASIL. Lei nº4.504. Estatuto da Terra, que estabelece as normas para uso, ocupação e as relações fundiárias no Brasil. **Diário Oficial da União**. DF. 30 de novembro de 1964.

FIGUEIREDO, F. L. **Artigo Inteligência em campo**. 15 de Outubro 2020. Disponível em: https://portalmaquinasagricolas.com.br/inteligencia-em-campo/. Acessado em: 5 de setembro de 2025.

GOES, Gabriel. **Blockchain e Inteligência Artificial**: Quais os usos de caso? Barueri, 10 de fevereiro de 2025. Disponível em: https://www.mb.com.br/economia-digital/tecnologia/blockchain-e-inteligencia-artificial/. Acesso em 17 de setembro de 2025.

UOL. **Grilagem digital: metade de área indígena no PA foi registrada em nome de engenheiro**, Brasília, 01 de abril de 2023. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2023/04/01/grilagem-digital-metade-de-area-indigena-no-pa-foi-registrada-em-nome-de-engenheiro.htm. Acesso em 17 de setembro de 2025.

IPAM, O que é grilagem de terras e como combater esse crime na Amazônia, Belém, 07 de março de 2024. Disponível em: https://ipam.org.br/grilagem/#. Acesso em 12 de setembro de 2025.

JUSBRASIL. **O Desenvolvimento Histórico do Direito da Propriedade e uma Crítica sobre a Função Social da Propriedade Rural no Brasil.** Disponível em: O desenvolvimento histórico do direito da propriedade e uma crítica sobre a função social da propriedade rural no brasil | Jusbrasil. Acesso em: 07 de setembro de 2025.

MALZONI, Nelson. **Teoria e prática do direito agrário**. 1. ed. São Paulo: Rumo Jurídico, 2025

PIMENTA, Paula. **Amazônia Sofre Com A Devastação E Extrema Alteração Climática. Senado Federal**, Brasília, 11 de outubro de 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2023/10/amazonia-sofre-com-devastacao-eextremaalteracaoclimatica#:~:text=Apesar%20de%20ser%20o%20ecossistema,sem%20volta%20para%20a%20Amaz%C3%B4nia. Acesso em: 09 de setembro de 2025.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito do Agronegócio**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Qual a relação que a grilagem de terras tem com a corrupção?**, 14 de dezembro de 2021. Disponível em: https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras. Acesso em 08 de setembro de 2025.

VALFRÉ, Vinícius. **Grilagem Digital: Grileiros Fraudam Documentos Virtuais Para Roubar Terras Indígenas Na Amazônia**, São Paulo, 31 de março de 2023. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/grilagem-digital-grileiros-fraudam-documentos-virtuais-pararoubarterrasindigenasnaamazonia/?srsltid=AfmBOopJZFo5i6IcIWVWRDVMf438IwES069DVhCX-CK6L8OMQ7cheo1V. Acesso em: 17 de setembro de 2025.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:
Liliane Pereira Amorim;
Karla Karoline Rodrigues Silva;
Isabel Christina Gonçalves Oliveira;
Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

Revista de Direito Socioambiental
Dossiê "Territorialidades e Conflitos Socioambientais".
jul./dez. 2025

Como citar este artigo:
CARVALHO, Maria Tereza Queiroz; A destinação de bens imóveis públicos para os povos e comunidades tradicionais. **Revista de Direito Socioambiental - REDIS**, Morrinhos, Brasil, v. 03, n. 02, jul./dez., 2025, p. 154-173.

Data da submissão: 24/08/2025

Data da aprovação: 01/12/2025

A DESTINAÇÃO DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS PARA OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

THE ALLOCATION OF PUBLIC REAL ESTATE FOR TRADITIONAL PEOPLES AND COMMUNITIES

EL DESTINO DE LOS BIENES INMUEBLES PÚBLICOS PARA LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES TRADICIONALES

MARIA TEREZA QUEIROZ CARVALHO[1]

RESUMO

A administração pública tem sido provocada sobre a necessidade de destinar bens imóveis públicos para os povos e comunidades tradicionais, no intuito de regularizar o uso e a ocupação desses espaços. Diante disso, continua em curso a publicação de normas que tratam dessa demanda social, em que pese elas não serem mencionadas em doutrinas majoritárias do direito administrativo. Esse fato faz com que a busca por informações sobre a atuação dos órgãos públicos seja uma alternativa frente à escassez de estudos jurídicos que expliquem como a administração pública pode agir diante dessa demanda social. Assim, este artigo apresenta o resultado de uma pesquisa bibliográfica e documental, que utilizou fontes primárias e secundárias para analisar as formas de destinação de bens imóveis públicos para os povos e comunidades tradicionais. O objetivo é explicar quais são os trâmites realizados pela administração pública federal, e contribuir com a atualização da abordagem sobre esse tema, sobretudo no direito administrativo. Importa ressaltar que a pesquisa parte da produção do espaço geográfico (território tradicional) para sua formalização perante a administração pública. Portanto, diante do que está posto pela dinâmica entre sociedade e natureza, explica como é possível articular demanda social e mecanismos administrativos de regularização fundiária.

Palavras-chave: Administração Pública Federal. Espaço Geográfico. Gestão de Bens Imóveis Públicos. Regularização Fundiária. Uso e Ocupação Tradicional.

[1] Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social – PPGDS da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP. E-mail de contato: mariatereza.mg.adv@gmail.com. CV: http://lattes.cnpq.br/1504972703859651. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4684-9862.

ABSTRACT

Public administration has been instigated regarding the need to allocate public real estate to traditional peoples and communities, to regularize the use and occupation of these spaces. Considering this, the promulgation of standards addressing this social demand is ongoing, although they are not mentioned in mainstream administrative law doctrines. This situation makes the search for information on the performance of public agencies an important alternative amid the scarcity of legal studies explaining how public administration can act in response to this social demand. This article presents the outcome of bibliographic and documentary research, using primary and secondary sources to analyze the methods of allocating public real estate to traditional peoples and communities. The main objective is to explain the procedures carried out by the federal public administration and contribute to updating the approach to this subject, especially in administrative law. It is important to highlight that the research starts from the production of geographic space (traditional territory) to its formalization before public administration. Therefore, given the dynamic between society and nature, it explains how it is possible to articulate social demand and administrative mechanisms for land regularization.
Keywords: Federal Public Administration. Geographic Space. Land Regularization. Management of Public Real Estate. Traditional Use and Occupation.

RESUMEN

La administración pública ha sido provocada sobre la necesidad de destinar bienes inmuebles públicos a pueblos y comunidades tradicionales, con la intención de regularizar el uso y la ocupación de esos espacios. Frente a esto, sigue en curso la publicación de normas que tratan esta demanda social, aunque no sean mencionadas en doctrinas mayoritarias del derecho administrativo. Este hecho hace que la búsqueda de información sobre la actuación de los órganos públicos sea una alternativa ante la escasez de estudios jurídicos que expliquen cómo puede actuar la administración pública ante esta demanda social. Así, este artículo presenta el resultado de una investigación bibliográfica y documental, que utilizó fuentes primarias y secundarias para analizar las formas de destino de bienes inmuebles públicos a pueblos y comunidades tradicionales. El objetivo es explicar qué trámites realiza la administración pública federal y contribuir con la actualización del abordaje sobre este tema, sobre todo en el derecho administrativo. Importa resaltar que la investigación parte de la producción del espacio geográfico (territorio tradicional) hasta su formalización ante la administración pública. Por tanto, frente a la dinámica entre sociedad y naturaleza, explica cómo es posible articular demanda social y mecanismos administrativos de regularización agraria.
Palabras clave: Administración Pública Federal. Espacio Geográfico. Gestión de Bienes Inmuebles Públicos. Regularización Agraria. Uso y Ocupación Tradicional.

INTRODUÇÃO

O avanço na publicação de normas sobre a destinação de bens imóveis públicos para os povos e comunidades tradicionais (PCTs) não tem sido acompanhado pelas doutrinas do direito administrativo, em que pese a existência de centenas de processos administrativos instaurados por órgãos públicos. Diante disso, a busca por informações sobre a atuação dos órgãos públicos é uma alternativa frente à escassez de estudos jurídicos que expliquem como a administração pública pode agir diante dessa demanda social.

Ainda que os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais tenham amparo constitucional e estejam dispostos no Decreto Federal nº 6.040, de 2007[2], ao tratarem da gestão dos bens imóveis públicos, as doutrinas majoritárias não costumam mencionar a destinação dos referidos bens para esses grupos sociais. Em regra, os direitos territoriais dos povos indígenas, a desapropriação para fins de interesse social, e a regularização fundiária urbana, são os exemplos de demandas sociais apresentados.

Diante disso, a pesquisa buscou identificar normas sobre a destinação de bens imóveis públicos para povos e comunidades tradicionais, e, a partir delas, explicar quais são os trâmites realizados pela administração pública. Isto posto, a pesquisa se concentrou em analisar as experiências de órgãos públicos federais, considerando que a administração pública acontece em diversos âmbitos, e que o federal acaba por orientar os demais.

Assim, inicialmente foi realizado um levantamento de normas no Portal da Legislação, vinculado ao *site* oficial da Presidência da República, e, em seguida, no acervo de legislações do *site* oficial da Câmara dos Deputados. A partir das normas encontradas foi necessário realizar outros levantamentos, dessa vez nas bases de dados dos órgãos públicos mencionados nas normas encontradas inicialmente: Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Para subsidiar a análise das normas, foram utilizados como referencial teórico tanto doutrinas do direito administrativo e do direito civil, como pesquisas que tratam dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais. Portanto, a pesquisa tem um caráter multidisciplinar, seja em razão das lacunas na doutrina jurídica, seja pela necessidade impositiva da articulação entre diversos campos do conhecimento para que seja possível compreender o tema.

Nesse sentido, importa ressaltar que a pesquisa parte da produção do espaço geográfico, nesse caso, o território tradicional, para a formalização do mesmo perante a administração pública. Portanto, diante do que está posto pela dinâmica entre sociedade e natureza, como é possível articular a demanda social e os mecanismos administrativos de regularização fundiária.

Os povos e comunidades tradicionais estão sendo considerados no presente artigo com a mesma amplitude disposta no Decreto Federal nº 6.040 de 2007[3]. Ou seja, não serão abordados os

[2] Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT.

[3] "Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição" (Art. 3º do Decreto Federal nº 6.040/2007).

direitos territoriais de um ou outro grupo social específico, pois além de serem diversos, não existe um rol taxativo definindo quais grupos sociais são tradicionais.

Importa ressaltar que até à escrita do presente artigo, não havia sido publicada a regulamentação do Decreto Federal nº 6.040 de 2007, no que se refere aos procedimentos administrativos específicos para a regularização fundiária dos territórios tradicionais. Tal pendência contribui com a invisibilidade dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais e com a incerteza quanto aos caminhos administrativos que podem ser trilhados.

Na primeira sessão do artigo discuto como a destinação dos bens imóveis públicos é fundamental para a gestão estatal, equilibrando interesses econômicos, sociais e culturais. Nesse sentido, destaco a necessidade da regularização fundiária e os desafios enfrentados pela administração pública para gerir um patrimônio vasto e complexo.

Em seguida, na segunda sessão do artigo mostro que a Secretaria do Patrimônio da União – SPU, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio têm desenvolvido instrumentos jurídico-administrativos para regularizar o uso e a ocupação de imóveis públicos por povos e comunidades tradicionais. No entanto, persistem conflitos devido à sobreposição de categorias fundiárias, à fragilidade de alguns instrumentos e à tendência de priorizar a titulação individual em detrimento da coletiva, o que compromete os direitos territoriais reivindicados por esses grupos sociais.

1 A DESTINAÇÃO DOS BENS IMÓVEIS PÚBLICOS COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO

Os bens públicos são aqueles que pertencem a algum dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), suas autarquias ou fundações públicas. Assim, ao integrarem o domínio público, esses bens podem ser utilizados pela administração pública para finalidades diversas, observada a sua classificação[4]. Existem ainda bens naturais que, por determinação constitucional, são indubitavelmente da União, nos termos do Art. 20 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

A doutrina costuma classificar os bens públicos em bens de uso comum, bens de uso especial (privativo) e bens dominicais. Tal classificação decorre das interpretações feitas do Art. 98 e seguintes do Código Civil (Brasil, 2002) que trata dos bens públicos, conforme se verifica:

[4] "A utilização de bens públicos pelos particulares, como é natural, depende do tipo do bem (bem de uso comum, de uso especial e dominical), mas se propõe em relação a quais destas categorias. Assim, devem ser discernidas as modalidades de uso, conforme se trate de bem de uma ou outra tipologia" (MELLO, 2023, p. 822).

> Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.
> Art. 99. São bens públicos:
> I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
> II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
> III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.
> Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado (Brasil, 2002).

Em síntese, os bens de uso comum do povo são aqueles que podem ser utilizados por qualquer pessoa, sem a necessidade de uma autorização. Por sua vez, os bens de uso especial são aqueles que a administração pública destinou à prestação de serviços públicos ou outorgou a terceiros o seu uso exclusivo, mediante autorização, permissão ou concessão[5]. E os bens dominicais são aqueles que integram o patrimônio público, mas não receberam uma destinação específica, motivo pelo qual neste caso é admitida a transferência do seu domínio. Quanto à classificação dos bens públicos, leciona Di Pietro (2023):

> O critério dessa classificação é o da destinação ou afetação dos bens: os da primeira categoria são destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo; os da segunda ao uso da Administração, para consecução de seus objetivos, como os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas (...); os da terceira não têm destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicados pelo Poder Público, para obtenção de renda; é o caso das terras devolutas, dos terrenos de marinha, dos imóveis não utilizados pela Administração, dos bens móveis que se tornem inservíveis. (Di Pietro, 2023, p. 758)

Os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial, "por se destinarem ao uso coletivo ou por estarem destinados ao uso direto ou indireto da Administração, para consecução dos seus fins" (Di Pietro, 2023, p. 759), são indisponíveis. Portanto, são inalienáveis[6], o que consequentemente os fazem ser também imprescritíveis e impenhoráveis[7].

No entanto, os bens dominicais são disponíveis, pois trata-se daqueles que não receberam uma destinação, não foram afetados a uma finalidade. Por integrarem o patrimônio público, é comum encontrar nas doutrinas do direito administrativo que a função deles é assegurar rendas ao Estado.

Quanto a isso, Abe (2013) leciona que a administração pública deve buscar a concretização de interesses públicos primários e secundários: aqueles que se encontram previstos no ordenamento

[5] Verificar Lei nº 9.636/1998.
[6] Não pode ter o seu domínio transferido para o patrimônio de outrem, como ocorre, por exemplo, na venda, doação ou permuta.
[7] "Sem embargo, a proteção da inalienabilidade pode ser relativizada em certos casos, quando houver desafetação do bem por vontade administrativa, de acordo com os preceitos legais. Assim, a indisponibilidade, a inalienabilidade e a imprescritibilidade dos elementos componentes do domínio público perdurarão enquanto tais bens permanecerem afetados à destinação pública" (Santos 2023, p. 32).

jurídico brasileiro para efetivar o uso comum ou especial; e aqueles para exploração econômica e geração de renda ou receita; respectivamente. Assim, partindo dessa ordem de prioridades, a função financeira dos bens dominicais restaria atenuada:

> Encontra-se mitigada a concepção de que os bens dominicais constituem categoria jurídica dotada de uma função patrimonial ou financeira, destinada a assegurar rendas para o Estado, por meio de locação, aforamento, concessão e alienações, pois os bens dominicais devem ter uma destinação pública compatível com os objetivos constitucionais. (Abe, 2013, p. 100)

No âmbito federal, as principais normas que tratam da gestão dos bens imóveis públicos são o Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, que dispõe sobre os bens da União; e a Lei nº 9.636, de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. Assim, a partir da interpretação das referidas normas é que as doutrinas do direito administrativo elencam as seguintes possibilidades de uso desses bens por particulares: cessão[8], permissão de uso[9] e concessão especial para fins de moradia[10] (Lei nº 9.636, de 1998, Art. 18 e seguintes); aluguel, aforamento, cessão, enfiteuse[11] e concessão de direito real de uso[12] (Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, Art. 64 e seguintes).

Para este artigo, importa ressaltar ainda o Decreto-Lei nº 271, de 1967, que dispõe sobre o loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo. É que, assim como as normas anteriormente citadas, o referido decreto foi atualizado pela ela Lei nº 11.481, de 2007, que no caso incluiu a possibilidade da concessão de uso para fins de regularização fundiária para a preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência (Lei nº 11.481/2007, Art. 7º).

Ante o exposto, verifica-se que os bens públicos podem ser utilizados por particulares mediante ato administrativo autorizando esse uso. No entanto, os bens públicos podem também ser

[8] "De acordo com Hely Lopes Meirelles, a cessão de uso pode ser definida como 'a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. É ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que deles está precisando'" (Santos, 2023, p; 68).

[9] "Ato pelo qual a administração pública faculta a utilização privativa de bem público, para fins de interesse público" (Di Pietro, 2023, p. 779). O Art. 22 da Lei nº 9.636/1998 dispõe que o referido ato administrativo tem o intuito de formalizar a realização de eventos de curta duração em áreas de domínio da União (eventos de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional).

[10] "A concessão de uso especial para fins de moradia tem por objeto conceder o uso de imóvel público situado em área com características e finalidades urbanas, como forma de promover o direito constitucional à moradia (art. 6º, CF/88)" (Santos, 2023, p. 65).

[11] "Em linguagem técnica, aforamento ou enfiteuse é o direito real de posse, uso e gozo pleno da coisa alheia que o titular (foreiro ou enfiteuta) pode alienar e transmitir hereditariamente, porém com a obrigação de pagar perpetuamente uma pensão anual (foro) ao senhorio direto. Característico do aforamento ou enfiteuse é, pois, o exercício simultâneo de direitos dominiais sobre o mesmo imóvel por duas pessoas: uma, sobre o domínio direto - o Estado; outra, sobre o domínio útil - o particular foreiro, no caso de bens público" (SANTOS, 2023, p. 73).

[12] "É o contrato pelo qual a Administração transfere, por tempo certo ou prazo indeterminado, como direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público para que seja utilizado com fins específicos (...)" (Mello, 2023, p.826).

alienados, ou seja, terem o seu domínio transferido para terceiros. Para tanto, é necessário primeiramente observar o disposto no Código Civil (Brasil, 2002), a saber:

> Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, **enquanto conservarem a sua qualificação**, na forma que a lei determinar.
> Art. 101. Os bens públicos dominicais **podem ser alienados**, observadas as exigências da lei. (Brasil, 2002, grifo meu)

A gestão dos bens públicos implica não somente na formalização dos seus usos e das transações econômicas concernentes a eles. É necessário lembrar que, enquanto determinado bem público pertencer a um ente federado, suas autarquias ou fundações, é necessário que a administração pública faça o monitoramento do seu uso e do cumprimento das condições estabelecidas para o usuário do bem.

Para ilustrar a complexidade do tema, cito o relatório do Tribunal de Contas da União - TCU referente ao levantamento do patrimônio imobiliário federal, gerido pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU)[13]. De acordo com o documento, publicado no primeiro semestre de 2024, a gestão feita pela SPU é ineficiente, e a estrutura do órgão não é capaz de gerir os 742.000 (setecentos e quarenta e dois mil) imóveis que estão sob a sua gestão, avaliados em R$ 1,35 trilhão, aproximadamente.

Diante disso, no que se refere aos bens imóveis públicos, categoria que interessa para este artigo, cumpre ressaltar a importância de destiná-los a uma finalidade ou regularizar as situações de uso. É que tais atos de gestão possibilitam o estabelecimento de parcerias que devem contribuir com a administração pública na conservação desses bens ou na geração de receitas. Além disso, para Abe (2013) a destinação dos bens imóveis públicos é dever da administração pública:

> Embora a Administração Pública possua a discricionariedade para definir qual o melhor momento para emitir o ato, não tem o poder de escolher não agir, ou se omitir indefinidamente, especialmente quando os fatos acontecidos na realidade (motivo) tornam necessário o exercício da competência. O Poder Público não pode deixar de dar destinação aos imóveis públicos, se omitindo dolosamente e indefinidamente diante de circunstâncias (motivos) que exigem a prática de providências administrativas, sob pena de essa omissão acarretar a responsabilidade do Estado (...). (Abe, 2013, p. 98)

No que se refere à efetivação dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais, a administração pública tem atuado nos casos em que o território tradicional coincide com áreas de imóveis públicos. Para tanto, as possibilidades de uso dos bens públicos por particulares têm sido observadas para a criação de instrumentos jurídicos específicos. É o que se verifica com o Termo de

[13] Disponível em : https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2637572/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0 . Acesso em: 10 out. 2024.

Autorização de Uso Sustentável (TAUS) e com o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), instrumentos utilizados pela administração pública para garantir a permanência dos povos e comunidades tradicionais em territórios localizados em imóveis públicos.

A questão que se coloca é que mesmo reconhecendo a existência dos territórios tradicionais, em regra a administração pública não renuncia à titularidade dos bens de uso comum e dos bens de uso especial/privativo. Ou seja, considerando uma hierarquia de direitos, na prática os dos povos e comunidades tradicionais não estariam acima daqueles dos entes federados, suas autarquias ou fundações, que agem em prol do interesse público.

Para complexificar um pouco mais essa discussão, importa ressaltar que, em outro momento, a afetação de bens imóveis dominicais para torná-los de uso especial, foi uma estratégia para preservar comunidades locais e seus territórios. É o que se observou principalmente entre a década de 1980 e o início dos anos 2000, em razão da legislação disponível na época.

Assim, foram criadas unidades de conservação de uso sustentável e assentamentos, por exemplo, possibilidades estas que continuam vigentes, mas têm sido repensadas pelos povos e comunidades tradicionais. Nesse sentido, com a publicação do Decreto Federal nº 6.040, de 2007, esses grupos sociais têm pautado a regularização fundiária dos territórios tradicionais através de possibilidades que garantam a gestão da área exclusivamente por eles, ainda que com o auxílio de políticas públicas.

Como dito anteriormente, na medida em que a administração pública autoriza ou regulariza o uso do bem imóvel público por particulares, mas sem transferir a titularidade, cabe ao órgão público responsável pela gestão daquele bem, monitorar o uso. Em razão disso, o reconhecimento da existência de território tradicional localizado em imóvel público destinado a outra finalidade, implica em uma gestão compartilhada, enquanto ele permanecer afetado a tal finalidade.

Ocorre que os modos de vida dos povos e comunidades tradicionais nem sempre estão de acordo com as regras estabelecidas pela administração pública. Portanto, essa sobreposição do território tradicional com o bem imóvel público, quando a titularidade deste não é transferida para o povo ou comunidade tradicional, comumente gera conflitos.

Por esse motivo é que existem iniciativas de povos e comunidades tradicionais buscando o reconhecimento da supremacia dos seus direitos territoriais em relação ao direito administrativo e ao direito cartorial e registral. Nesse sentido, obtendo êxito, esperam que independente da classificação do bem público, a administração pública adote as providências cabíveis para transferir a titularidade do imóvel para o grupo social interessado.

2 EXPERIÊNCIAS DE ÓRGÃOS FEDERAIS NA GESTÃO DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS SOBREPOSTOS A TERRITÓRIOS TRADICIONAIS

No processo de regularização do uso de imóvel público, a classificação deste bem indicará qual é o instrumento jurídico que poderá ser celebrado entre a administração pública e o povo ou comunidade tradicional. Como dito anteriormente, caso o território tradicional esteja localizado em um bem imóvel de uso comum ou de uso especial, serão firmados acordos ou contratos que autorizam o uso e/ou ocupação do imóvel, mas não transferem a titularidade para o grupo social. No entanto, caso o bem imóvel seja dominial, portanto, não tenha sido afetado a uma finalidade, a sua titularidade poderá ser transferida.

Diante disso, neste capítulo serão apresentadas as experiências da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) com a regularização do uso e/ou ocupação de imóveis públicos por povos e comunidades tradicionais. Assim, cumpre ressaltar que essas atuações partem da classificação dos bens imóveis públicos e do que orienta o direito administrativo quanto à formalização do uso e/ou ocupação desses bens por particulares.

Ressaltar esse ponto de partida é essencial, pois o território tradicional reivindicado pelo povo ou comunidade tradicional pode ser maior do que a área sob a qual a administração pública tem gestão. Por esse motivo é que ao longo do artigo foi utilizada a expressão “regularização do uso e/ou ocupação de bem imóvel público”, e não “regularização de território tradicional localizado em bem imóvel público”, já que podem coincidir inteiramente ou não.

2.1 Secretaria do Patrimônio da União (SPU)

A Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU) foi instituída no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União (SPU)[14] através da Resolução SPU nº 03, de 06 de dezembro de 2010, que orienta o planejamento e as ações desse órgão. Além de uma série de princípios e diretrizes, essa norma trouxe o conceito de função socioambiental do patrimônio da União, além da orientação expressa para que seja realizada a regularização fundiária “nas áreas ocupadas pela população de baixa renda” (Resolução SPU nº 03/2010, Art. 6º, inciso II).

Nesse sentido, foi publicada a Portaria SPU nº 89, de 2010, que “disciplina a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais” (Portaria SPU nº

[14] Atualmente vinculada ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos.

89/2010, Art. 1º), com o objetivo de possibilitar o uso racional e sustentável na orla marítima e fluvial. Para tanto, o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) é o instrumento a ser utilizado pela SPU para formalizar o uso dessas áreas pelas comunidades tradicionais.

Importa ressaltar que em 2017 a Lei Federal nº 9.636, de 1998 foi alterada para incluir a autorização de uso sustentável como uma das formas de destinação de imóveis da União, a saber:

> Art.10-A. A autorização de uso sustentável, de incumbência da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), ato administrativo excepcional, transitório e precário, é outorgada às comunidades tradicionais, mediante termo, quando houver necessidade de reconhecimento de ocupação em área da União, conforme procedimento estabelecido em ato da referida Secretaria.
> Parágrafo único. A autorização a que se refere o caput deste artigo visa a possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, destinados à subsistência da população tradicional, de maneira a possibilitar o início do processo de regularização fundiária que culminará na concessão de título definitivo, quando cabível (Brasil, 1998).

O Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS, conforme a Portaria SPU nº 89/2010, é um instrumento transitório e precário, criado para formalizar a permanência das comunidades tradicionais "em áreas alagáveis, de cursos de água pertencentes à União, de domínio incontestável" (Costa, 2021, p. 03). Quanto às áreas de domínio incontestável, o Art. 2º da Portaria SPU nº 89/2010 segue o disposto no Art. 20 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Além disso, o TAUS pode ser convertido em concessão de direito real de uso (CDRU), nos termos do Art. 11 da mesma Portaria.

Ainda sobre as competências da SPU para proceder com a regularização fundiária de ocupações localizadas em áreas da União, importa ressaltar que a SPU pode atuar de forma indireta ou direta. Especificamente quanto aos povos e comunidades tradicionais, a SPU compartilha ações com outros órgãos (atuação indireta), exceto nos casos em que as demandas territoriais desses grupos sociais não estejam sob a responsabilidade de outrem (atuação direta). A esse respeito é possível encontrar as seguintes informações no *site*[15] oficial do governo federal:

> As ações podem ser compartilhadas com outros órgãos, como por exemplo, o caso de Quilombolas (atua em conjunto com o Incra - Portaria Interministerial MP/MDA nº 210/2014; dos indígenas (atua com a FUNAI); das comunidades tradicionais que ocupam unidades de conservação (alinha-se com Ministério do Meio Ambiente – MMA e Instituto Chico Mendes de Biodiversidade – ICMBIO - Portaria Interministerial MP/MDA nº 436/2009); sendo essas destinações majoritariamente indiretas.
> Existe, porém, aquelas comunidades tradicionais que não estão sob a tutela de nenhum órgão e acabam tendo sua pauta de regularização tratada pela SPU, como é o caso dos pescadores, ribeirinhos e caiçaras. Nesses casos a SPU atua na regularização fundiária direta (Brasil, 2022).

[15] Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/regularizacao-fundiaria. Acesso em: 2 ago. 2025.

Considerando o objetivo de garantir aos povos e comunidades tradicionais os seus territórios e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam[16], é importante mencionar que os imóveis da União podem ser destinados através de outros instrumentos[17]. Além do TAUS e da CDRU, a Lei Federal nº 9.636, de 1998, trata, por exemplo, da doação de bens imóveis da União, a saber:

> Art. 31. **Mediante ato do Poder Executivo** e a seu critério, poderá ser **autorizada a doação** de bens imóveis de domínio da União, observado o disposto no art. 23 desta Lei, a:
> I - Estados, Distrito Federal, Municípios, fundações públicas e autarquias públicas federais, estaduais e municipais;
> II - empresas públicas federais, estaduais e municipais;
> III – fundos públicos e fundos privados dos quais a União seja cotista, nas transferências destinadas à realização de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social;
> IV – sociedades de economia mista direcionadas à execução de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social;
> **V – beneficiários, pessoas físicas ou jurídicas, de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública, para cuja execução seja efetivada a doação;** ou
> VI – instituições filantrópicas devidamente comprovadas como entidades beneficentes de assistência social e organizações religiosas (Brasil, 1998, grifo meu).

Cabe ainda tecer considerações sobre a regularização fundiária de territórios tradicionais na Amazônia Legal, área que compreende os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e do Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44º[18]. De acordo com a Lei Federal nº 11.952, de 2009, que dispõe sobre "a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal" (Lei nº 11.952/2009, Art. 1º), os territórios tradicionais deverão ser regularizados observando normativas próprias, conforme o Art. 4º, § 2º:

> Art. 4º Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:
> (...)
> § 2º As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei (Brasil, 2009).

[16] Art. 3º, inciso I, do Decreto Federal nº 6.040/2007.
[17] Instrumentos para destinação do patrimônio da União: "Alienação (Venda, Permuta, Doação); Transferência; Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM; Aforamento (Gratuito e Oneroso); Cessão de Uso (Gratuita; Onerosa; em Condições Especiais; sob o Regime de Aforamento; de Concessão de Direitos Reais de Uso), Entrega; Entrega Provisória; Cessão Provisória; e Servidão Administrativa". (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010, p. 16).
[18] Art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007.

Além disso, o Art. 8º, inciso I, determina que se no processo de regularização fundiária for identificada a existência de conflito entre comunidades locais e particulares, aquelas terão prioridade. Importa ressaltar que essa norma considera o conceito de comunidades locais adotado no Art. 3º da Lei Federal nº 11.284, de 2006 (Brasil, 2006), compreendendo, portanto, os povos e comunidades tradicionais, a saber:

> Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se:
> (...)
> X - comunidades locais: populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica;
> (...) (Brasil, 2006).

Por sua vez, o Decreto Federal nº 10.592, de 2020, "regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis" (ementa). Tal norma foi alterada pelo Decreto Federal nº 11.688, de 2023, sobretudo no que se refere à composição e competências da Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais.

Assim, a partir das alterações, o Decreto Federal nº 10.592, de 2020, dispôs que uma das finalidades da referida Câmara Técnica é deliberar sobre a destinação de terras públicas federais, mediante Resolução dos seus membros. A Câmara Técnica é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), e composta pelos órgãos públicos e entidades dispostos no Art. 11, § 1º.

2.2 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)

Os projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados são modalidades criadas em atenção às reivindicações de populações tradicionais[19]. Assim, inicialmente foi criado o projeto de assentamento extrativista - PE, transformado em projeto de assentamento agroextrativista (PAE) e incluído no Plano Nacional de Reforma Agrária, através da Portaria INCRA nº 268, de 1996, cuja concessão de uso deveria ser "em regime comunal", portanto, coletiva. Ou seja, o PAE representou

[19] A Instrução Normativa nº 136, de 13 de novembro de 2023, utiliza a expressão *populações tradicionais* no seu Art. 3º, inciso I, mas o conceito é o mesmo de *povos e comunidades tradicionais* disposto no Decreto Federal nº 6.040/2007.

um avanço, pois o Estado reconheceu que o modelo padrão de projeto de assentamento de trabalhadores rurais não era adequado aos povos e comunidades tradicionais.

Com o tempo outras modalidades foram criadas, e, atualmente, além do projeto de assentamento agroextrativista (PAE) existem também o projeto de desenvolvimento sustentável (PDS) e o projeto de assentamento florestal - PAF. Essas modalidades estão previstas no Art. 2º da Instrução Normativa nº 129, de 15 de dezembro de 2022, que dispõe sobre os "procedimentos administrativos para a criação pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra de projetos de assentamento e de projetos de assentamento ambientalmente diferenciados".

De acordo com a apresentação disponibilizada pelo INCRA no seminário Marcos Regulatórios e Regularização Fundiária dos Povos e Comunidades Tradicionais no Brasil: Retrospectivas e Desafios[20], foram criados 408 (quatrocentos e oito) projetos de assentamentos agroextrativistas - PAE, sendo que 97% deles estão localizados na região norte e 3% na região nordeste. Quanto aos projetos de desenvolvimento sustentável - PDS, foram criados 135 (cento e trinta e cinco), estando 61% deles localizados na região norte. Além disso, foram criados 06 (seis) projetos de assentamento florestal - PAF, todos localizados na região norte.

A referida normativa dispõe que compete às Superintendências Regionais a instauração do processo administrativo para criação de projetos de assentamentos nas áreas públicas rurais sob a gestão do INCRA, e informa uma série de documentos que devem instruí-lo. Portanto, assim como no caso de um projeto de assentamento convencional, a criação de um projeto de assentamento ambientalmente diferenciado pode surgir de uma situação em que o poder público verifica o descumprimento da função social da propriedade.

Apesar da criação de modalidades de projetos de assentamentos mais adequados aos modos de vida dos povos e comunidades tradicionais, houve alterações normativas controversas. É o caso da Lei Federal nº 13.465, de 2017, que alterou dispositivos de diversas normas sobre regularização fundiária, dentre elas a Lei Federal nº 8.629, de 1993, ao incluir o § 14 no Art. 18, para dispor que o título de domínio ou CDRU não poderá ser outorgado a pessoa jurídica. Sobre essa alteração, diz Monteiro *et al*. (2019):

> A proibição de titular pessoas jurídicas nos assentamentos, referendada pelo Acórdão nº 625/2018 do Tribunal de Contas da União, faz com que estas comunidades tenham suas formas específicas de organização negadas. Isso estimula os conflitos internos, o desrespeito

[20] O Seminário *Marcos Regulatórios e Regularização Fundiária dos Povos e Comunidades Tradicionais no Brasil: Retrospectivas e Desafios* aconteceu nos dias 23 e 24 de novembro de 2023, na Procuradoria Geral da República, em Brasília/DF. O evento foi realizado conjuntamente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (MMA), Ministério da Igualdade Racial (MIR), 6° Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT).

> aos Planos de Uso debatidos coletivamente, levando ao aumento da violência no campo e a negação dos direitos territoriais destas comunidades (Monteiro *et al*., 2019, p. 57).

Ou seja, as associações comunitárias, por exemplo, passaram a não poder representar a comunidade tradicional na celebração do contrato de concessão de direito real de uso (CCDRU), criando uma certa dispersão quanto à organização política comunitária. Além disso, foi extinta a possibilidade de celebração do CCDRU em regime comunal, e, diferentemente do assentamento convencional, nesses casos não são emitidos títulos de domínio posteriormente. Junto disso, "nos últimos dez anos mais de trinta mil contratos individuais foram emitidos pelo governo federal em projetos de assentamento ambientalmente diferenciados" (Monteiro *et al*., 2019, p. 57), fatores que reforçam a percepção de que o Estado prioriza a titulação individual em detrimento da coletiva, mesmo nos assentamentos ambientalmente diferenciados.

Nesse sentido, Benatti e Silva (2022) informam que o INCRA emitiu uma série de contratos de concessão de uso em assentamentos ambientalmente diferenciados, sem consultar as entidades representativas das comunidades tradicionais. A quantidade de contratos emitidos na Amazônia Legal entre 2010 e 2021 teria sido a seguinte: "Pará - 381; Amazonas - 5.991; Acre - 766; Maranhão - 27; Mato Grosso - 1; Amapá - 19" (Benatti e Silva, 2022, p. 93).

De acordo com Monteiro *et al*. (2019), a CDRU é o principal instrumento utilizado para a regularização fundiária de territórios tradicionais, mas tem caráter precário e pode ser revogado. Comparativamente, o reconhecimento do direito de propriedade às comunidades quilombolas é indicado como sendo aquele que garantiria maior segurança à comunidade, em relação ao seu direito territorial (Monteiro *et al*., 2019).

2.3 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)

A Lei Federal nº 9.985, de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, dividiu esses espaços territoriais em dois grupos: 1) unidades de conservação de proteção integral e 2) unidades de conservação de uso sustentável. No primeiro, o objetivo é preservar a natureza, enquanto no segundo o objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos seus recursos naturais (Lei nº 9.985/2000, Art. 7º).

A permanência dos povos e comunidades tradicionais, compreendida aqui como residência, somente é admitida, a princípio, em unidades de conservação de uso sustentável. Além disso, dentre as categorias existentes, a Reserva Extrativista (RESEX) e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) são aquelas consideradas mais adequadas a esses grupos sociais.

Quanto à Reserva Extrativista (RESEX) e à Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), o Art. 18 da Lei Federal nº 9.985, de 2000 dispõe o seguinte:

> Art. 18. A **Reserva Extrativista** é uma área utilizada por **populações extrativistas tradicionais**, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.
> § 1o A Reserva Extrativista é de **domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais** conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. (...)
> Art. 20. A **Reserva de Desenvolvimento Sustentável** é uma **área natural que abriga 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. (...)
> § 2o A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é de **domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas**, de acordo com o que dispõe a lei.
> § 3o O uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais será regulado de acordo com o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica (...) (Brasil, 2000, grifos meus).

A gestão das unidades de conservação é realizada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), e os principais instrumentos utilizados[21] são o Plano de Manejo, o Termo de Compromisso, o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) e o Acordo de Gestão (Rios Paula, 2022, p. 324-326).

A presença de povos e comunidades tradicionais em Unidades de Conservação federais é um dado concreto e comum a diversos estados do Brasil (BRASIL/MPF, p. 16, 2014). A questão gera conflitos sobretudo quando essa presença é permanente, havendo fixação de moradia e/ou uso dos recursos naturais em unidades de conservação de proteção integral. Nestes casos, o Art. 42 da Lei Federal nº 9.985, de 2000 estabelece que as populações tradicionais residentes devem ser realocadas pelo poder público, ainda que a presença desses grupos sociais seja anterior à criação da unidade de conservação.

No entanto, "um conjunto de pesquisas realizadas nas mais diversas áreas do conhecimento têm demonstrado a viabilidade e o interesse em proteger e manter esses povos nos seus territórios

[21] Os instrumentos são regidos pelas seguintes normativas: Instrução Normativa nº 26, de 04 de julho de 2012 - Estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão/ Instrução Normativa nº 29, de 05 de setembro de 2012 - Disciplina, no âmbito do Instituto Chico Mendes, as diretrizes, requisitos e procedimentos administrativos para a elaboração e aprovação de Acordo de Gestão em Unidade de Conservação de Uso Sustentável federal com populações tradicionais/ Instrução Normativa nº 7, de 21 de dezembro de 2017 que estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais.

tradicionais, mesmo quando inseridos em Unidades de Conservação de Proteção Integral" (Brasil/MPF, 2014, p. 20). É o que revelou um mapa elaborado pelo ICMBio sobre a Amazônia Legal, já que a concentração de áreas protegidas está, em sua maior parte, localizada em territórios ocupados por comunidades tradicionais (Brasil/MPF, 2014, p. 21).

De acordo com Rios Paula (2022), a Informação Técnica nº 03/2021-COGCOT/CGSAM/DISAT/GABIN/ICMBio, datada de 22 de fevereiro de 2021, aborda a questão das sobreposições territoriais e apresenta o seguinte levantamento:

> Até o momento, conforme dados do levantamento realizado em 2013 e 2014 foram identificados 124 casos de sobreposição entre UC de proteção integral e territórios de povos e comunidades tradicionais. Desse total, 24 envolvem indígenas, 11 quilombolas, 36 comunidades tradicionais e 53 agricultores familiares. (...) Atualmente, encontram-se vigentes 20 (vinte) TC envolvendo indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores familiares que tiveram todo ou parte de seus territórios de vida transformados em unidades de conservação da natureza. A tabela denominada "Termos de Compromisso Vigentes em 2021" (SEI 8447183) contém a relação dos termos de compromisso vigentes, seus respectivos processos administrativos, objetivos e atividades permitidas e restringidas. (ICMBio apud Rios Paula, 2022, p. 299).

Para enfrentar os conflitos decorrentes da sobreposição entre territórios tradicionais e unidades de conservação de proteção integral, algumas soluções têm sido apresentadas por órgãos públicos e pesquisadores. Assim, dentre elas estão a desafetação, a recategorização e a dupla afetação dos imóveis onde estão as unidades de conservação de proteção integral, ou a remoção das populações.

No mesmo sentido é o entendimento da Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, que no PARECER N. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU se manifestou sobre a necessidade de compatibilização de atividades de populações tradicionais com os objetivos das unidades de conservação de proteção integral. Quanto às medidas que podem ser adotadas, foram elencadas a supressão parcial/desafetação parcial, a dupla afetação, e a recategorização (Rios Paula, 2022, p. 323-324).

De acordo com o Parecer, a alteração nos limites da unidade de conservação deve ser realizada por lei específica, "não se aplicando o § 6º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 2000, ou seja, não pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade" (Rios Paula, 2022, p. 323-324). O mesmo se aplicaria à recategorização, por significar uma redução do regime de proteção ambiental (Rios Paula, 2022, p. 324).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou as normas que tratam da destinação de bens imóveis públicos para povos e comunidades tradicionais, com o objetivo de explicar quais são os trâmites realizados pela administração pública federal diante da demanda social. A partir disso, a pesquisa pode contribuir com a atualização da abordagem sobre esse tema, sobretudo no âmbito do direito administrativo.

Os resultados demonstram que foram publicadas normas que tratam dessa demanda social, portanto, as reivindicações dos povos e comunidades tradicionais têm provocado mudanças na administração pública. Isto posto, cabe às doutrinas do direito administrativo considerarem essas normas e experiências que têm sido construídas por órgãos públicos na gestão dos seus bens imóveis.

É importante ter em perspectiva que as possibilidades de destinação de bens imóveis públicos para povos e comunidades tradicionais estão em construção. Portanto, a atuação da SPU, do INCRA e do ICMBio exemplificam como a administração pública federal estava agindo no dado contexto em que a pesquisa foi realizada. Nesse sentido, ainda existem normatizações por serem feitas, como é o caso da regulamentação do Decreto Federal nº 6.040/2007, no que se refere ao estabelecimento dos procedimentos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais.

Apesar de a normatização ser algo necessário para a atuação da administração pública, convém mencionar que os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais conflitam com os de outros grupos. Logo, a condução de um processo administrativo pode não ser suficiente para se efetivar o que foi normatizado. É o que se verifica, por exemplo, nos casos em que os povos e comunidades tradicionais reivindicam a desafetação dos imóveis destinados à criação de unidades de conservação de proteção integral: de um lado está a demanda pelo reconhecimento e a regularização fundiária do território tradicional, e de outro a demanda pela manutenção desses espaços destinados à efetivação de políticas ambientais.

As situações mais simples seriam aquelas em que o território tradicional estaria sobreposto por um bem imóvel dominical, sem destinação. No entanto, ainda assim é comum existirem outros interesses sob esses locais, tanto por parte do Estado como de particulares, situação que pode interferir na efetivação do que dispõem as normas.

REFERÊNCIAS

ABE, Nilma de Castro. **Gestão do patrimônio público imobiliário**: aspectos jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BENATTI, José Heder; SILVA, Antonio Felipe Cunha da. Os direitos territoriais das comunidades tradicionais e a lei de regularização fundiária: impactos do programa Titula Brasil na Amazônia brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 50, p. 78-103, dez. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.22456/0104-6594.124873. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 42, p. 2481, 1º mar. 1967.

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. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 163, p. 7, 23 ago. 2002.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 28, p. 5, 8 fev. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020**. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 246, p. 1, 24 dez. 2020 (Edição Extra).

BRASIL. **Decreto nº 11.688, de 05 de setembro de 2023**. Altera o Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis, e sobre a destinação de terras públicas da União em consonância com os art. 188, art. 225 e art. 231 da Constituição, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 171, p. 11, 6 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2o do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 93, p. 11, 18 de maio de 1998.

BRASIL. **Lei 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. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 138, p. 1, 19 jul. 2000.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 8, p. 1, 11 jan. 2002.

BRASIL. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007**. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de

fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 104, p. 1, 1º jun. 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 120, p. 1, 26 jun. 2009.

BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 4. **Regularização fundiária em unidades de conservação**. Brasília: MPF, 2014.

BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 6. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral**: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais. Brasília: MPF, 2014.

BRASIL. **Regularização Fundiária**. Brasília, DF: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/regularizacao-fundiaria. Acesso em: 2 ago. 2025.

COSTA, Lauren. "PERIFERIAS" DIVERSAS: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADES TRADICIONAIS RIBEIRINHAS NA AMAZÔNIA. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 11., 2021, Salvador. **Anais...** Salvador: UCSal, 2021. Disponível em: https://www.even3.com.br/anais/xicbdu2022/476691-periferias-diversas--regularizacao-fundiaria-de-comunidades-tradicionais-ribeirinhas-na-amazonia/. Acesso em: 03 out. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**: Direito das Coisas v. 5. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MONTEIRO, A. N. G.; VASCONCELOS, T. R. de; TRECCANI, G. D. Impasses e desafios da regularização fundiária para comunidades tradicionais na Amazônia. **Retratos De Assentamentos**, Araraquara, v. 22, n. 2, p. 39-62, 2019.

RIOS PAULA, F. PARECER N. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. **Revista da Advocacia Pública Federal**, Brasília, DF, v. 6, n. 1, p. 296-339, 30 dez. 2022. Disponível em: https://seer.anafe.org.br/index.php/revista/article/view/176. Acesso em: 03 out. 2024.

SANTOS, Carlos Eduardo Ferreira dos. **Bens públicos**: o Domínio Público no Direito Administrativo. Indaiatuba, SP: Foco, 2023.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). **Portaria nº 89, de 15 de dezembro de 2010**. Disciplina a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 240, p. 118, 16 dez. 2010.

Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/arquivos-anteriores-privados/portarias-da-spu/arquivos/2016/portaria-89-2010-tau.pdf. Acesso em: 03 out. 2024.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). **Resolução nº 03, de 06 de dezembro de 2010**. Institui a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União e aprova as Diretrizes para o Planejamento e as Ações da SPU. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 238, p. 132, 13 dez. 2010. Disponível em: https://sintse.tse.jus.br/documentos/2010/Dez/13/diario-oficial-da-uniao-secao-1/spu-resolucao-no-3-de-6-de-dezembro-de-2010-a-secretaria-do-patrimonio-uniao-exercera-suas-atribuico. Acesso em: 03 out. 2024.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:
Liliane Pereira Amorim;
Karla Karoline Rodrigues Silva;
Isabel Christina Gonçalves Oliveira;
Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

Revista de Direito Socioambiental
Dossiê "Territorialidades e Conflitos Socioambientais".
jul./dez. 2025

Como citar este artigo:
FAVRE, Joaquin Ulises Deon; BALMACEDA, Nadia Alexandra. (De)bovinização, (de)serranização e solidariedade nas sierras de córdoba, Argentina (2000-2020). **Revista de Direito Socioambiental - REDIS**, Morrinhos, Brasil, v. 03, n. 02, jul./dez., 2025, p. 174-205.

Data da submissão: 01/12/2025

Data da aprovação: 10/12/2025

(DE)BOVINIZAÇÃO, (DE)SERRANIZAÇÃO E SOLIDARIEDADE NAS SIERRAS DE CÓRDOBA, ARGENTINA (2000-2020)

(DE)BOVINIZATION, (DE)SERRANIZATION AND SOLIDARITY IN THE SIERRAS OF CORDOBA, ARGENTINA (2000-2020)

(DES)BOVINIZACIÓN, (DES)SERRANIZACIÓN Y SOLIDARIDAD EN LAS SIERRAS DE CÓRDOBA, ARGENTINA (2000-2020)

JOAQUIN ULISES DEON FAVRE[1]
NADIA ALEXANDRA BALMACEDA[2]

RESUMO

Qual é a situação da população rural dispersa nas terras altas em relação à pecuária de pequena escala e ao avanço do mercado imobiliário, do turismo e da extração mineral nos departamentos de Totoral, Punilla, Colón, Calamuchita e Santa María, na província de Córdoba? Nos territórios da zona morfoclimática do Chaco Serrano, na porção leste das Terras Altas Pampeanas, as estruturas territoriais existentes não apenas moldam a paisagem na reprodução do capital, mas também geram conflitos sociais por alimentos, água e terra, como os que existem na região das Sierras Chicas, onde o despovoamento das terras altas por meio de queimadas controladas, desmatamento e destruição de bacias hidrográficas está deslocando as pequenas famílias de agricultores que historicamente ali viviam. Por meio de entrevistas, pesquisas de campo, análise de marcos regulatórios e fontes jornalísticas, documentamos aqui a (des)serranização em curso. A desterritorialização da vida nas montanhas e das práticas tradicionais de

[1] Geógrafo, Doutor em Estudos Sociais Agrários pelo Centro de Estudos Avançados (CEA) da Universidade Nacional de Córdoba (UNC). Doutor em Estudos Urbanos-Regionais pela Universidade Bauhaus de Weimar e pela Universidade Nacional de Córdoba (UNC). Pesquisador da carreira do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas (CONICET). Professor adjunto de Organização Territorial Rural no Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia e Humanidades da Universidade Nacional de Córdoba (UNC). Integrante do Centro de Estudos sobre Cultura e Sociedade (CIECS/CONICET-UNC). E-mail de contato: joaquin.ulises.deon@unc.edu.ar. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6499-9322.

[2] Licenciada em Nutrição. Mestra em Saúde Pública. Doutoranda em Estudos Sociais Agrários. Professora adjunta da disciplina Sistema Alimentar-Nutricional e Desenvolvimento Humano Socioambiental da Escola de Nutrição da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nacional de Córdoba (UNC). E-mail de contato: nadia.balmaceda@unc.edu.ar. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3323-604X.

criação de gado familiar ocorre cada vez mais em resposta ao desenvolvimento urbano e imobiliário, à extração mineral em larga escala, às atividades recreativas/turísticas e às iniciativas que priorizam serviços ambientais e turísticos em áreas despovoadas, comprometendo, assim, o habitat e as práticas agrícolas das montanhas. Esse processo de desterritorialização gera resistência e resiliência nas regiões montanhosas, sustentadas pela segurança alimentar e pela solidariedade urbano-rural contra a grilagem de terras, a expansão da mineração e o desenvolvimento imobiliário, que têm sérias consequências para os ecossistemas, as economias locais e a disponibilidade de água nas bacias hidrográficas.
Palavras-chave: (De)bovinização, Serras. Colinas. Território.

ABSTRACT

What is the situation of the dispersed rural population in the highlands in relation to small-scale livestock production and the advance of real estate, tourism, and quarrying in the departments of Totoral, Punilla, Colón, Calamuchita, and Santa María in the Province of Córdoba? In the territories of the Chaco Serrano morphoclimatic zone, in the eastern portion of the Pampean Highlands, existing territorial structures not only shape the landscape in the reproduction of capital, but also generate social conflicts over food, water, and land, such as those that exist in the Sierras Chicas region, where the depopulation of the highlands through intentional fires, deforestation, and destruction of watersheds is displacing the small farming families who have historically lived there. Through interviews, field surveys, analysis of regulatory frameworks, and journalistic sources, we document here the ongoing (de)serranization. The deterritorialization of mountain life and traditional family cattle farming practices is increasingly occurring in the face of urban and real estate development, large-scale quarrying, recreational/tourist activities, and initiatives that prioritize environmental and tourism services through depopulated areas, thus undermining the habitat and agricultural practices of the mountains. This deterritorialization process is leading to resistance and resilience in the mountains, sustained by food security and urban-rural solidarity against land grabbing, the expansion of mining and real estate development, which have serious consequences for ecosystems, local economies, and water availability in watersheds.
Keywords: (De)bovinization. Hills. Territory.

RESUMEN

¿Cuál es el estado de la población rural serrana dispersa en relación a la pequeña producción ganadera serrana y ante el avance inmobiliario, turístico y minero de canteras en los departamentos Totoral, Punilla, Colón, Calamuchita y Santa María en la Provincia de Córdoba? En los territorios del dominio morfoclimático del Chaco Serrano, en la porción oriental de las Serranías Pampeanas, las territorialidades presentes no sólo son modeladoras del paisaje en la reproducción del capital, sino también las generadoras de conflictos sociales por los alimentos, el agua y la tierra, como los que existen en la región de las Sierras Chicas donde el despoblamiento serrano a fuerza de incendios intencionales, desmontes y destrucción de cuencas hídricas está desterritorializando a las pequeñas familias agroganaderas que históricamente allí habitan. Mediante entrevistas, relevamientos a campo, análisis de marcos normativos y fuentes periodísticas documentamos aquí la (des)serranización en curso. Una desterritorialización de la vida serrana y de las prácticas ganaderas bovinas familiares cada vez mayor ante el avance urbano-inmobiliario, la megaminería de canteras, las actividades recreativas/turísticas y aquellas que tienden al cobro de planes de conservación ambiental priorizando los servicios ambientales y turísticos con campos despoblados, en detrimento del hábitat y las prácticas agroculturales serranas. Un proceso desterritorializador que está conllevando resistencias y re-existencias serranas sostenidas por la alimentación y la solidaridad urbano-rural contra el

acaparamiento de la tierra, el avance extractivista minero y del negocio inmobiliario con graves consecuencias en los ecosistemas, en las economías locales y en los daños a la disponibilidad de agua en las cuencas hídricas.
Palabras clave: (Des)bovinización. Sierras. Territorio.

INTRODUÇÃO

A transferência de milhares de cabeças de gado, entre as décadas de 1980 e 2000, para as Serras de Córdoba e, posteriormente, a partir da década de 2010, da área central — Serras Chicas, Punilla, Paravachasca e Calamuchita — para as Serras do Sul de Córdoba, bem como para as províncias de San Luis, Santiago del Estero e Catamarca, foi denominada por Hocsman e Preda (2006) como processo de bovinização. Essa bovinização alterou profundamente as dinâmicas produtivas locais das famílias que possuíam dezenas de cabeças de gado, convertendo-as em criadores inseridos em circuitos mercantis que avançaram em paralelo à sojização e à agriculturização da zona núcleo pampeana e extrapampeana da Argentina. Tal processo ocasionou danos severos aos campos naturais e aos bosques locais (Scaglia et al., 2021). Embora diversas espécies do bosque nativo de ecorregiões como o Grande Chaco e o Espinal, bem como de seus ecótonos serranos, tenham estabelecido relações simbióticas com a pecuária familiar de pequena escala — não superior a 100 bovinos e/ou equinos em áreas mínimas de 200 hectares —, os impactos da bovinização foram ampliados em razão da ocorrência de incêndios esporádicos (Argibay; Renison, 2018).

Duas das pessoas entrevistadas expressam essa dinâmica ao afirmar:

> los incendios a son cada vez más seguidos y es una pena porque no son para que reverdezca la pastura para los animales o cosas así, son intencionales y lo que buscan es destruir el monte, sacar a todos los que vivimos acá hace años y hacer negocios entre ellos (como explica G. D. en una entrevista. 15-01-2024).

Embora os incêndios tenham sido uma prática recorrente ao longo de décadas, as famílias que habitavam as serras ali permaneciam vivendo em razão de sua relação direta com as bacias serranas, com a pecuária extensiva e comunitária no monte. Mantinham-se no território, ademais, por exercerem atividades como tropeiros, capatazes de fazendas, professoras rurais, horticultoras, pedreiros, magarefes, trabalhadores de cercamento e construtores de muros de pedra. Isso era possível graças à existência de uma ampla rede de matadouros e frigoríficos locais — municipais ou vinculados a açougues de povoados e pequenas cidades — que viabilizavam circuitos curtos de comercialização, os quais funcionaram até a década de 1990, quando começaram a ser desativados e o gado passou a ser vendido vivo para outras províncias.

Entretanto, os incêndios e as inundações posteriores aos desmatamentos, bem como os desvios de cursos d'água a montante para o abastecimento de complexos turísticos e condomínios fechados, tornaram-se fatores com influência crescente no despovoamento dos estabelecimentos pecuários familiares. Às condições desfavoráveis produzidas pela privatização e fechamento de frigoríficos e matadouros locais, somaram-se os valores irrisórios pagos por transportadores e compradores de gado vivo destinados a grandes frigoríficos de multinacionais ou de empresas nacionais instaladas em cidades médias ou grandes, como Córdoba, Alta Gracia, Jesús María ou Villa María. Acrescentou-se, ainda, um problema territorial que passou a minar as possibilidades de criação do gado, o acesso à água, os locais de banho e o próprio habitat familiar: os impactos dos incêndios intencionais. Com efeito, a anuência a focos ígneos deliberados — que matam animais, queimam pastagens, destroem bacias e fontes hídricas e se convertem em ameaça à vida rural serrana — passou a constituir uma arma para o despejo de famílias que desenvolvem práticas agrícolas de produção e elaboração de alimentos de origem animal e vegetal nas serras.

Esses impactos territoriais também contribuíram para a transformação das bacias hidrográficas em verdadeiros "tobogãs", nos quais as chuvas arrastam tudo pelas encostas degradadas após os incêndios. Ao que é destruído pelo fogo intencional, seguem-se maquinários de espoliação, como tratores, circuitos de esportes motorizados (corridas de rali, quadriciclos e enduro) e grupos de técnicos que assessoram famílias para a "recuperação" do monte sem sua habitação, cobrando por planos de manejo do solo e pela prestação de serviços ambientais, configurando uma nova ferramenta de expropriação dos meios e modos de vida das famílias serranas (Deon, 2022; Díaz; Deon, 2025).

Dobrizhoffer (1783) já apontava, em seus escritos, o enorme impacto dos incêndios vinculados à pecuária nas postas e estâncias coloniais e jesuíticas nos séculos XVII e XVIII. Mais recentemente, Martin de Moussy (1864) e Alfred Stelzner (1890) também denunciaram essas situações, ao mesmo tempo em que mapearam e descreveram minuciosamente solos e bosques para facilitar sua exploração com fins madeireiros, lenheiros e minerários, voltados ao desenvolvimento de infraestruturas ferroviárias, edilícias e portuárias no período compreendido entre o século XIX e a primeira metade do século XX (Wedovoy, 1994). Nesses e em muitos outros trabalhos, como os abordados na historização do universo ecológico do Grande Chaco por Rosenzvaig (1997), diversos autores insistiram no debate sobre a necessidade de manter ou cessar a pecuária, considerada incompatível com as atividades econômicas que se projetavam para a região: a mineração e a urbanização — turística e residencial/comercial.

Embora até a década de 1970 se reconheça o auge da atividade minerária nas Serras Chicas (Gaido et al., 2015), tanto essa atividade quanto o manejo pecuário familiar consolidaram um

território híbrido, no qual práticas produtivas ganadeiras e minerárias coexistiram por cerca de 80 anos (Deon, 2021). Contudo, a partir da década de 1980, e impulsionadas pelos incêndios florestais intencionais, a nova (mega)mineração de pedreiras, em um primeiro momento, e a urbanização por meio de condomínios fechados e complexos turísticos, em seguida, adquiriram tal intensidade que acabaram desterritorializando progressivamente a pecuária em cerca de 180 mil hectares serranos e aproximadamente 130 estabelecimentos agropecuários em apenas dez anos. Trata-se de um processo que não apenas desterritorializou o gado, mas também as famílias produtoras e as atividades comunitárias ali praticadas — festividades, carneadas, fechamento de escolas rurais e paróquias —, alcançando inclusive povoados inteiros, como Ischilín, Copacabana, Villa Colimba, Pampa de Olaen e San Fernando, entre outros.

De fato, grupos concentrados de poder econômico aproveitam a redução do valor da terra após incêndios ou inundações e passam a exercer posses violentas ou a adquirir, a preços muito baixos, centenas ou milhares de hectares serranos para fins recreativos ou de desenvolvimento urbano, turístico, holístico e de ecoaldeias. Dessa forma, pressionam os habitantes serranos a transformar suas práticas agroculturais de base pecuária (Quirós, 2022), promovendo seu deslocamento das áreas rurais para centros urbanos médios próximos (Sili, 2016; 2018).

Embora esses processos de territorialização e desterritorialização se desenvolvam há décadas na região, o período compreendido entre 2000 e 2020 evidenciou a emergência de coletivos que se organizam para resistir por meio do compartilhamento de alimentos produzidos de forma autônoma e da articulação coletiva em redes de consumidores e produtores, feiras e cozinhas populares (Balmaceda; Deon, 2021). São alimentos partilhados em redes construídas a partir do trabalho contínuo com a terra, os animais, os cultivos, a colheita de frutos, ervas, fungos e outros produtos artesanais serranos.

Entre esses alimentos, a carne proveniente das famílias produtoras, que compartilham os despostes realizados nas carneadas em seus próprios lares, desempenha papel central ao reunir as pessoas em torno de assados, locros e empanadas preparados coletivamente em encontros, juntadas[3] e festividades comunitárias. Nesses espaços, não apenas se cozinham alimentos, mas também se compartilham histórias orais transformadas em poemas, canções e narrativas, nas quais circulam, são preparadas e degustadas receitas, modos de manejo da água e propostas de trabalho comum em defesa

[3] "Juntada" é um regionalismo vulgarmente utilizado nas Serras para designar uma reunião na qual se compartilham alimentos, momentos de violão e conversas entre amigos, familiares e conhecidos. Nessas juntadas, também costumam ser tomadas decisões coletivas, como a organização de atividades que podem resultar em uma festividade de maior porte, em uma assembleia popular ou em uma mobilização social (Deon, 2022).

do monte com o qual se vive e se produz. Trata-se de um encontro festivo e harmônico que necessita ser retratado para situá-lo em sua territorialidade, construída a partir das juntadas entre a população serrana.

Todavia, essas juntadas, longe de qualquer romantização, estão atravessadas por lutas intensas, inscritas em um processo de resistência que, nesta região, já não pode ser compreendido como de bovinização. Nas Serras Chicas — território de aproximadamente 500 mil hectares, localizado entre os departamentos de Santa María, Calamuchita, Colón, leste de Punilla e sul de Totoral —, o Serviço Nacional de Sanidade e Qualidade Agroalimentar (SENASA) evidenciou, a partir da publicação dos dados do Censo Nacional Agropecuário de 2018 (CNA, 2018), um acelerado processo que aqui denominamos de desbovinização na região serrana de Córdoba. Tal processo se expressa quantitativamente no fato de que, enquanto em 2009 esses departamentos concentravam cerca de 340.314 cabeças de gado bovino, em 2018 esse número foi reduzido para 266.994 (CNA, 2018).

Esse dado impõe a necessidade de reavaliar análises desenvolvidas em trabalhos anteriores por pesquisadores do Doutorado em Estudos Sociais Agrários, nos quais se evidenciava a existência de um processo avançado de deslocamento da pecuária das zonas núcleo pampeanas para áreas extrapampeanas, como resultado da sojização (Hocsman; Preda, 2006).

O último CNA (2018) revelou, para essa região extrapampeana, a perda de 73.320 cabeças de gado no conjunto das criações — bovina, caprina, equina e ovina. Além disso, tornou-se visível que, assim como no restante do país, consolida-se na região uma crescente concentração fundiária e de estabelecimentos agropecuários (EA) (Villulla et al., 2019). Esses departamentos passaram de 2.678 EA em 2008 para 1.847 em 2018, dos quais apenas 1.033 declararam possuir gado bovino no último censo, ao passo que, no levantamento anterior, todos declaravam esse tipo de criação. Soma-se a esse cenário um dado populacional central: o acelerado despovoamento humano das áreas serranas. A Tabela 1 sintetiza, de forma estimativa, com base nos censos nacionais de população de 2010 e 2022 realizados pelo Instituto Nacional de Estatística e Censos, a perda de população rural dispersa em cada um dos departamentos que compõem a região das Serras Chicas.

Tabela 1. População rural dispersa dos departamentos incluídos no cordão das Serras Chicas, anos de 2010 e 2022.

Departamento	População rural dispersa (Censo Nacional 2010)	População rural dispersa estimada (Censo 2022)
Calamuchita*	2249	356
Colón+	1500	194
Punilla*	3422	687

Santa María*+	981	382
Totoral+	345	169

*Incluem a população rural dispersa em outros cordões serranos, como o de Achala e as Serras Grandes.
+Inclui a população rural dispersa em áreas pedemontanas e planas.
Fuente: Elaboração própria com base em dados da Direção Provincial de Estatísticas e Censos e do Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC), Censos Nacionais de População de 2010 e 2022.

O caso mais expressivo é o do departamento Colón, no qual a população rural não apenas passou de cerca de 1.500 habitantes para 194, como também permaneceram na área serrana aproximadamente 121 moradias desabitadas, de acordo com levantamentos realizados por municípios e comunas no processo de preparação do Censo Nacional Agropecuário de 2018 e do Censo Nacional de População realizado em 2022. Nesse departamento, verifica-se o mais intenso processo de concentração e apropriação de terras, uma vez que as propriedades rurais serranas passaram, em 2010, de 127 proprietários de áreas superiores a 80 hectares nas zonas rural serrana e pedemontana para apenas 36 proprietários em 2022, segundo dados da Infraestrutura de Dados Espaciais de Córdoba (IDECOR) e do Cadastro da Província de Córdoba. Embora não haja dados pormenorizados para os demais departamentos, observa-se que, neles, a quantidade de Estabelecimentos Agropecuários (EA) foi reduzida, no intervalo intercensitário, em percentuais que variam entre 30% e 56%.

Os dados apresentados suscitam múltiplas questões: a que se devem essas reduções populacionais e pecuárias? Que relação mantêm com a concentração dos Estabelecimentos Agropecuários e, consequentemente, da terra e das bacias hidrográficas? Que impactos territoriais a desbovinização serrana acarreta, não apenas como processo pecuário, mas também como dinâmica desterritorializadora de caráter agrocultural?

Embora tais indagações sejam centrais, torna-se igualmente relevante reconhecer as estratégias produtivas que sustentam os Estabelecimentos Agropecuários e as ações da população que contribuem para a manutenção da vida agrocultural da pecuária na paisagem e nos territórios serranos. Nesse sentido, propõe-se, inicialmente, uma metodologia baseada em uma abordagem genealógica, que descreva, por meio de dados primários, secundários e de informações obtidas a partir da participação direta em assembleias e jornadas solidárias pós-incêndios, os modelos de desenvolvimento rural e de avanço urbano-metropolitano nessa porção das Serranias do Grande Chaco. Trata-se de um território serrano que, simultaneamente, assume caráter metropolitano, por sua proximidade com cidades e povoados conurbados, situados a distâncias de até 100 km da cidade de Córdoba.

Para tanto, serão utilizadas metodologias de investigação jornalística, entrevistas e dados censitários que permitam responder à seguinte questão: quais processos de territorialização do capital

e de reexistência/reterritorialização se manifestam nas Serras Pampeanas no que se refere à pecuária familiar? Propõe-se enfatizar os dados das Serras Chicas em diálogo com casos já analisados em outras áreas serranas das Serras de Córdoba. O presente trabalho apresenta e amplia os resultados de pesquisas doutorais desenvolvidas no âmbito do Doutorado em Estudos Sociais Agrários (CEA-UNC). De um lado, a tese intitulada *Sierras Chicas, conflitos pela água e planejamento territorial*, orientada pelo Prof. Dr. Luis Daniel Hocsman e coorientada pelo Prof. Dr. Omar Arach; de outro, a tese intitulada *Emergência de autonomias alimentar-nutricionais nas Serras Chicas, Córdoba*, orientada pela Profa. Dra. Daniela Martina e coorientada pelo Prof. Dr. Omar Felipe Giraldo.

1 OS DOMÍNIOS TERRITORIAIS MORFOCLIMÁTICOS DE KAMCHIRA E DO GRAN CHACO

As extensas Serras Pampeanas, localizadas a oeste da Cordilheira dos Andes, a leste da planície Chaco-Pampeana e da Mesopotâmia, ao sul do Grande Chaco e ao norte da meseta patagônica, constituem-se, juntamente com a Cordilheira, na principal área de recarga hídrica do país. Dali nascem rios e arroios que integram bacias arreicas, endorreicas e exorreicas, responsáveis pela recarga dos aquíferos das áreas planas, alimentando grandes cursos d'água como o Paraná, o Salado (na província de Buenos Aires), o Río Dulce e o Desaguadero, bem como sistemas lagunares como o Mar de Ansenuza e o conjunto de lagoas pampeanas.

Em meio à aridez e à semiaridez, essa região configura-se como um verdadeiro manancial, no qual se originam arroios e rios das principais bacias hidrográficas argentinas. Se a região do Cerrado brasileiro é conhecida como a "caixa d'água do Brasil" (Porto-Gonçalves, 2019, p. 32), as Serras Pampeanas, em conjunto com a Cordilheira dos Andes, podem ser compreendidas como a caixa d'água da Argentina. Dela partem rios que se dirigem à região de Cuyo, como o Desaguadero; ao centro-sul, cursos como o Chocancharava e o Ctalamochita, que, unidos no Carcarañá, seguem em direção leste até o Paraná; enquanto outros, como o Popopis, alimentam o extenso sistema de lagoas do sudeste da província de Córdoba e do sul de Santa Fé. O Paraná também é nutrido pelo rio Salado (norte), pelo Bermejo e por inúmeros cursos d'água originados na vasta planície Chaco-Pampeana. Os rios do centro-norte das Serras abastecem a grande bacia endorreica das Salinas Grandes e de Ambargasta, bem como o sistema do Mar de Ansenuza, alimentado por rios como o Suquía, o Xanaes, o Carnero, o Jesús María e, mais ao norte, o Dulce. Por fim, dessa região, somada aos tributários provenientes da Cordilheira dos Andes, originam-se o Pilcomayo e os rios que drenam para o Grande Chaco endorreico e paranaense. Esse amplo território hidrológico possibilitou, ao longo de milênios, o desenvolvimento de diversas práticas humanas agrícolas e pecuárias.

Tanto Giberti (1961) quanto Reca e Frogone (1982) caracterizaram a história da pecuária argentina, destacando, em seus escritos, a importância das características geográficas para a expansão gradual e a industrialização do complexo agroalimentar da carne bovina no país. Em suas análises, ressaltam que, inicialmente, a planície pampeana e sua zona núcleo "produtiva", compreendida entre os rios Salado e Paraná, posteriormente a Mesopotâmia (entre os rios Paraná e Uruguai) e, em seguida, a planície chaqueña, constituíram os territórios mais aptos ao desenvolvimento da pecuária bovina.

Nesses espaços, manifestam-se múltiplos domínios morfoclimáticos que permitiram a territorialização, o desenvolvimento e a sustentação da pecuária como prática econômica central entre os séculos XVII e XX. Contudo, tais domínios não foram os únicos nos quais a atividade pecuária se desenvolveu. Em territórios nos quais a vida se transforma e se organiza a partir da convergência de características edáficas, hídricas, de insolação, de diversidade florofaunística e de relevo (Ab'Sáber, 1977), configuram-se outras formas geográficas de habitar e trabalhar com a pecuária. Um desses espaços são as serranias: um vasto território formado por dobramentos tectônicos ocorridos há mais de 200 milhões de anos, cuja erosão e cursos d'água converteram as serras em cabeceiras de bacias hidrográficas, em áreas de convergência de biomas — por sua posição central privilegiada em relação aos biomas de planície e de vales — e em espaços fornecedores de minerais para essas planícies e vales, por meio da ação do vento e da água.

Nessas serranias, por mais de 800 anos, desenvolveu-se uma pecuária distinta da pampeana; mais do que isso, ela constituiu a base para a ordenação social e territorial da própria pecuária pampeana. A criação de lhamas e guanacos — e, nos Andes, de vicunhas e alpacas — estruturou-se nesses domínios morfoclimáticos caracterizados pela variação altitudinal, pela diversidade vegetal, pela maior ou menor presença de água conforme as estações, pelas oscilações térmicas e pela disponibilidade de rochas, elementos que viabilizaram práticas de habitar impossíveis sem a pecuária: primeiro com camelídeos, depois com equinos e muares e, mais recentemente, com gado bovino (De Moussy, 1864; Montes, 1950; Serrano, 1945; Pastor et al., 2012).

Os domínios morfoclimáticos serranos conformaram uma paisagem agrocultural singular. Paralelamente às paisagens naturais serranas, criaram-se espaços geográficos e modos de vida próprios desse território, nos quais a população construiu currais, moradias, trilhas e caminhos para se conectar a práticas pecuárias coletivas, com animais característicos da ecorregião, como lhamas e guanacos. Tais práticas foram rapidamente transformadas pela introdução colonial de espécies europeias, adaptadas a outros domínios morfoclimáticos, como a região Pampeana e o Litoral, dando origem à pecuária bovina e equina.

Dobrizhoffer (1784), Montes (1950), Valdemarca (2003), Reyna (2023), entre muitos outros, descrevem como, nas Serras Pampeanas e no Chaco Serrano, a pecuária bovina, desde o século XVIII, transformou a paisagem e consolidou novas territorialidades. Nas Serras Chicas, os pircados — alguns em espiral, indicativos de currais comunitários para camelídeos, e outros de traçado reto, associados à

colonialidade, à propriedade privada e aos manejos europeus — constituem hoje patrimônio de comunidades indígenas, afrodescendentes, de municípios, comunas e do Estado provincial, que gradualmente valorizam culturalmente sua presença e seu uso continuado pelos habitantes serranos (Deon et al., 2022). A territorialidade pecuária integrou, assim, a construção da paisagem cultural e, na atualidade, converteu-se em instrumento coletivo de defesa territorial diante de novos avanços do capital, que busca desterritorializar a pecuária, apropriar-se das bacias hidrográficas e destruir sítios patrimoniais.

Na Argentina, as Serras Pampeanas (Ramos, 1999) constituem um dos principais territórios cujos domínios morfoclimáticos não se definem apenas por suas particularidades geomorfológicas e altitudinais, nas quais convergem climas e múltiplas formas de vida de outras regiões do país, mas também pela presença de endemismos próprios dessa região ou de seus ecótonos internos. A existência de pastagens naturais e a abundância de cursos d'água converteram o território serrano em área propícia ao desenvolvimento da pecuária bovina, equina e muar desde o século XVII, processo de bovinização semelhante ao ocorrido nas Serras de Tandilia e de Ventania, na atual província de Buenos Aires.

As particularidades morfoclimáticas da região serrana permitiram a construção de refúgios de altitude, paragens de tropeiros, currais, trilhas para o deslocamento de milhares de animais, pircados, espaços de moagem, acequias, canais comunitários, matadouros e redes de povoados que, durante séculos, dinamizaram os intercâmbios sociais e econômicos entre as serras e as demais regiões da atual Argentina, tendo a produção pecuária como eixo estruturante.

A territorialidade pecuária familiar nasce da necessidade de autossubsistência e se vincula à produção alimentar a partir do aproveitamento da dinâmica hídrica flutuante das bacias, do uso racional dos frutos do monte, de espécies introduzidas e cultivadas em hortas e quintais, bem como de receitas compartilhadas de forma ancestral e intercultural, além de procissões e festas realizadas em família e entre amigos nas paragens serranas. Quando a pecuária familiar se consolidou como ofício capaz de garantir a subsistência e a reprodução das unidades produtivas familiares, essa atividade passou a se organizar, há cerca de dois séculos, em torno do papel central de puesteras, puesteros, crianceros e cuidadores de gado. No século XIX e início do XX, tal papel permitia sobretudo a capitalização dos estancieiros, por meio da venda de milhares de cabeças de gado, que, por serem majoritariamente animais crioulos e robustos em razão do deslocamento nas serras, eram posteriormente comercializados vivos em circuitos curtos da indústria da carne, orientados principalmente à produção e ao consumo locais, com a atuação de famílias no papel de açougueiros, despostadores, faenadores e comerciantes.

Trata-se de uma pecuária desenvolvida até os dias atuais de forma mista, na qual, em muitos casos, ao gado bovino somam-se criações destinadas ao autoconsumo, como suínos, caprinos, galinhas — para ovos e carne — e ovinos — para lã, couro e carne. Assim como observado por Silvetti (2012) no caso de Cruz del

Eje, o pastoreio nas serras é extensivo, baseado no forrageamento proporcionado pela vegetação arbustiva e herbácea do bosque nativo. A territorialidade extrativista pecuária e a mularização foram centrais no processo de desecologização das comunidades indígenas do Grande Chaco, do século XVII ao início do século XX, uma vez que estas deixaram de viver em simbiose com o monte e passaram a sofrer com incêndios, sendo incorporadas como puesteros, crianceros e cuidadores de gado bovino e muar, vivenciando seu desterro inicialmente nas Estâncias Jesuíticas e, posteriormente, nas mercedes de terras ou estâncias pecuárias (Rosenzvaig, 1997).

Dessa forma, a bovinização possui uma história anterior às décadas de 1990 e 2000, como apontam Hocsman e Preda (2006), e sua centralidade nos processos de espoliação e concentração fundiária pode ser traçada a partir do avanço do capitalismo no território extrapampeano, com a instalação das estâncias coloniais e a disputa territorial com as comunidades indígenas. O capitalismo agrário diversificou sua territorialidade desde a constituição do Estado argentino e da província de Córdoba e aprofundou a exploração do trabalho serrano com a chegada da ferrovia no final do século XIX, promovendo a pluriatividade da população serrana. Tal dinâmica ocorreu por meio da exploração da força de trabalho não mais na produção de gado muar — em grande medida substituída pelo transporte ferroviário, pelas estradas e, posteriormente, pelos caminhões —, mas nos recursos florestais do Grande Chaco e do Chaco Serrano, com o corte de molles, talas, algarrobos e quebrachos, abrindo caminho para o avanço minerário das caleras e marmoreiras. Esse processo resultou na proletarização da mão de obra familiar, antes dedicada à pecuária e, a partir de então, inserida de forma pluriativa na mineração, na exploração florestal, na construção civil (alvenaria e pircados urbanos) e em outros ofícios mais urbanos e menos rurais e agrários. Como afirma Rosa Arguello:

> las mujeres quedamos cuidando los animales cuando los hombres se iban a las canteras o al obraje como hacheros. Y nosotras carneábamos, ordeñábamos, cuidábamos las hijas, los hijos hacíamos las tareas del hogar, el queso, la leche, juntábamos yuyos, manteníamos la quinta, llevábamos carne y quesos al pueblo y lo vendíamos, como hacen hoy algunas pocas familias también. Las niñas y niños trabajaban en las verduleras (carros tirados por caballos) que pasaban comprando productos a nosotras y que los llevaban al mercado en Córdoba o en los centros turísticos para vender allí frutas, verduras, salames, quesos, aromáticas, mermeladas y demás. Los niños y niñas también trabajaban yendo a acomodar cajones y como vendedores. El oficio de los comerciantes móviles aún persiste tal y como lo hacía Don Chuni, Don Nando, Chacho Ochoa, El Trompa, Doña María y tantos otros con sus carros o rastrojeros que buscaban alimentos y traían otros para truequear (intercambiar) o vender". (Entrevista del 17-01-2017, cursiva aclarada por los autores).

Conforme assinala Silvetti (2021), produziu-se a mercantilização dos produtos de base pecuária das economias domésticas, em um contexto de intenso intercâmbio social sustentado por uma crescente pluriatividade rural e urbana. Diferentemente de outras regiões extrapampeanas, na paisagem de base pecuária,

minerária e urbana que se conformava progressivamente nas serras desde o século XIX — e com maior intensidade a partir da primeira metade do século XX —, emergiu uma territorialidade pecuária bovinizadora que passaria a resistir ao avanço minerário e urbano.

Essa territorialidade, construída com pedras, adobes e mourões, converteu-se definitivamente em paisagem e em territorialidade permanente dos domínios morfoclimáticos que se constituíram com a chegada do gado bovino e muar desde o século XVIII; mais recentemente, tornou-se também o lar de milhares de famílias rurais que, de forma dispersa, habitam e habitaram a serra-mãe. A primeira metade do século XX caracteriza-se por domínios territoriais serranos assentados na territorialidade pecuária, com intensificação da criação bovina e concentração fundiária, porém com controle camponês da terra exercido a partir das postas e paragens serranas, sustentado pela pluriatividade e por uma conectividade comercial viabilizada por viajantes em seus rastrojeros — veículos a combustão destinados a pequenas e médias cargas rurais — e verduleras — carros tracionados por cavalos. Esses agentes, entre pircados e trilhas, conectavam as famílias puesteras das extensas estâncias aos centros urbanos da planície, compartilhando e comercializando alimentos, artigos domésticos, produtos de limpeza, cosméticos, itens de saúde e vestuário. Rastrojeros, carros e verduleras eram, em grande medida, os meios que levavam e traziam as produções alimentares entre habitantes rurais dispersos, povoados, vilas e cidades.

2 PECUÁRIA EM KAMCHIRA

A região das Serras Pampeanas constitui um território com manejos pecuários bovinos, equinos e muares há pelo menos 450 anos. A pecuária ainda existente desenvolveu-se em territórios que, anteriormente, abrigaram a criação pré-colombiana de camelídeos, prática que estruturou encontros e trabalhos de povos indígenas por cerca de 800 anos. Dessas práticas pecuárias emergiu a paisagem serrana. As descrições de Florian Pauke (1749–1767), Martin Dobrizhoffer (1764), Martin de Moussy (1864) e Furlong (1935) constituem registros relevantes de observadores que adentraram os territórios das comunidades pecuárias serranas, descrevendo a presença de animais nativos integrados a práticas de capturas comunitárias e de confinamento para o aproveitamento de lã, couro e carne. Esses autores também relataram as violências e os espólios que, no período colonial, ocorreram por meio de incêndios e matanças.

Tais processos foram estudados, nas Serras de Belén e Andalgalá, por Jiménez-Escobar e Martínez (2019) e por Raffino et al. (2015), que evidenciaram, a partir da biologia e da antropologia cultural, que o manejo pecuário com fins de transporte nas áreas serranas e cordilheiranas foi fundamental para a comunicação entre os povos de El Shincal de Quimivil, Mutquín, Ancasti e outros

territórios serranos, incluindo os atuais espaços de Córdoba. Cabe destacar que, quando se trata de lã, não se fala de vacas ou ovelhas, mas de guanacos e lhamas — camelídeos americanos que tiveram ampla presença nas Serras de Córdoba, aproveitando as pastagens e brotos tenros de determinadas formações vegetais serranas. Atualmente, esses camelídeos restringem-se a áreas pedemontanas das Serras de Guasapampa e às Salinas Grandes e de Ambargasta, na província de Córdoba; entretanto, até 1860, habitavam permanentemente as Serras Chicas, Punilla e Calamuchita (De Moussy, 1864).

A presença desses animais foi afetada pela caça, pelos incêndios e, inicialmente, pelos pircados, seguidos posteriormente pelos cercamentos com arame. A extinção desses animais em um território de aproximadamente 300.000 km² ocorreu paralelamente ao genocídio e ao desterro de diversos povos indígenas Henia-Camiare, Sanavirones, Rankülches e Diaguitas serranos, que seguem lutando por seus territórios (Reyna, 2021). Muitos indígenas passaram a atuar como puesteros nas estâncias serranas ou foram deslocados para setores urbanos da época, como La Toma (Palladino, 2018), Quisquisacate, Saldán ou Villa Allende, na cidade de Córdoba, onde a prática pecuária ficou praticamente restrita às margens do rio Suquía e de outros cursos d'água tributários.

A chegada de pessoas escravizadas de origem africana — provenientes de Angola e do Congo —, trazidas por estancieiros de Buenos Aires para Córdoba, Santiago del Estero e Catamarca, alterou profundamente as dinâmicas serranas, espacializando progressivamente as serranias por meio das práticas que lhes eram impostas, como a construção de pircados para delimitação territorial. O período compreendido entre os séculos XVII e XIX colocou esses trabalhadores escravizados no centro da produção e do abastecimento alimentar das estâncias, juntamente com pessoas de comunidades indígenas chaqueñas (Mocovíes, Lules, Vilelas, Quilmes, Mbya, Sanavirones), desterradas e levadas às serras para cuidar do gado bovino e auxiliar em sua reprodução para fins comerciais (Celton, 1991; Rosenzvaig, 1997).

Mestiços e crioulos eram, em geral, os responsáveis pelo manejo do gado. O transporte de animais em tropilhas ou grupos de 500 a 1.000 cabeças de vacas, cavalos ou, até o final do século XIX, mulas, era realizado por tropeiros que percorriam dezenas de quilômetros diários entre postas e paragens serranas. O destino desses animais incluía a produção de couros e o transporte ao porto de Buenos Aires, bem como o abastecimento de caravanas rumo ao Litoral, a Cuyo ou ao Alto Peru (Valdemarca, 2003; Tell, 2008).

Posteriormente, com o cadastramento das terras pelo Estado provincial e nacional, a vertente oriental das Serras Pampeanas — mais próxima à planície Chaco-Pampeana — passou a receber expedicionários incumbidos de descrever suas riquezas com vistas à exploração. Impôs-se, então, um novo vetor de desenvolvimento e de espoliação: o ferroviário e a mineração industrial de cal e de

pedreiras. O cadastro passou a denominar a serrania como Serras da Cal, do Mármore e do Granito; paralelamente, surgiram outras engrenagens produtivas, como grandes fornos destinados não à panificação, mas à produção de cal e cimento.

No início do século XX, a pecuária começou a ser restringida em determinados povoados que, simultaneamente à mineração, experimentavam outra transformação em sua dinâmica territorial, paisagística e morfoclimática: o turismo, a construção de barragens, as florestas com espécies exóticas e a criação de centros urbanos voltados à cura de enfermidades e pandemias oriundas das grandes cidades (Buenos Aires, Rosário, Rafaela, Santa Fé e Córdoba buscavam nas serras tratamentos para tuberculose, malária, meningite, sífilis e lepra). Os cursos d'água passaram a ter sua disponibilidade reduzida em razão da crescente construção de barragens e captações destinadas ao abastecimento da indústria minerária calcária e cimenteira e à provisão dos centros urbanos, com impactos severos sobre as práticas pecuárias familiares serranas.

Gradualmente, os estabelecimentos pecuários assumiram uma paisagem de inspiração europeia, com florestamentos de coníferas, grandes casarões e campos de paddle e golfe, enquanto a pecuária passou a ser percebida como elemento "desordenador" do espaço. A partir da década de 1940, iniciou-se um processo de perda de estabelecimentos agropecuários próximos aos cursos d'água então represados, acompanhado por um florescente desenvolvimento urbano que consolidaria centros turísticos hoje dominantes nos vales das Serras Chicas, Punilla, Paravachasca e Calamuchita. Inaugurou-se, assim, o que se denomina des-serranização: a perda de ecossistemas serranos, o aplainamento de morros pela megamineração de pedreiras e o despovoamento rural serrano, decorrentes de uma brusca transformação territorial, paisagística, florofaunística e edilícia, impulsionada por empresas mineradoras, incorporadoras urbanas e turísticas e por grupos que, sob o discurso da conservação ambiental, promovem urbanizações "ecológicas" sem autorização estatal.

Nesse contexto, surgiram comunas e municípios que viabilizaram a caça de animais nativos — como queixadas, veados, tatus e aves — e a captura de animais silvestres para fins domésticos (tartarugas, aves e determinados répteis), ao mesmo tempo em que se proibiam cavalos, vacas soltas, a criação de galinhas e a pecuária em áreas urbanas, agora "ordenadas" por um órgão específico do governo, o Instituto Superior de Agricultura. Esse processo perdurou até a década de 1990, com a chegada dos condomínios fechados (Balmaceda; Deon, 2021).

A pecuária passou, então, a ser associada à rusticidade ou à rebeldia, tornando-se socialmente aceitável apenas como alimento adquirido no açougue. Como assinala Mereco Luna:

> entre comienzos 1950 y hoy los animales sólo llegan a las ciudades serranas en fiestas patrias o procesiones de patronas, vírgenes o santos. El resto del año queda relegada al monte. Sierra adentro, la gente no ve una vaca o un caballo ni ahí en la ciudad fuera de las fiestas patronales o de los festivales. Sino viaja sierra adentro o si no se le escapó alguien desde algún barrio popular, esos animales no los ves, y pensá que antes en el Polideportivo o la Plaza de Unquillo o Villa Allende tenías barrales y postes para atar el caballo, la mula o el burro al lado del banco donde te sentabas a charlas con amigos o podías ir a la costanera y llevar a pastar el animal ahí u ofrecerlo para pasear y ganarte algo de plata, pero ahora no te lo saca la policía y la municipalidad te cobra un multón. Pocos pueblos ofrecen ese servicio o dejan que la gente lleve a pastar sus animales al río. También es entendible el riesgo (Entrevista 16-01-2024).

Desde a década de 1980, a pecuária passou a experimentar uma queda abrupta como prática econômica central na serrania: fecharam-se frigoríficos e matadouros municipais ou pertencentes a pequenas e médias empresas (PME) locais. Os cavalos passaram a ser permitidos apenas no período de verão, com fins turísticos, e seus proprietários tiveram de se registrar como prestadores de turismo alternativo. Mais recentemente, essas atividades passaram a ser autorizadas apenas em pontos de interesse afastados dos centros urbanos, exigindo que os prestadores de serviço realizem cursos específicos e obtenham credenciamento como guias, nos termos da Lei Provincial n.º 8.801 e das normativas locais. Assim, a pecuária foi gradualmente perdendo territorialidade na vida serrana. Paralelamente, a própria população serrana também a perdeu em razão de incêndios que, na década de 1980, queimaram cerca de 420 mil hectares — muitas dessas áreas atingidas mais de cinco vezes. As bacias hidrográficas sofreram com a contaminação dos cursos d'água por animais mortos, poços e bebedouros ficaram cobertos de cinzas, mangueiras foram destruídas e currais arruinados.

Lamentavelmente, não apenas cerca de 89 moradias rurais dispersas foram afetadas total ou parcialmente, como também, segundo informes jornalísticos da época, aproximadamente 13 pessoas que tentaram conter diferentes incêndios — defendendo seus meios e modos de vida — perderam a vida. Esses acontecimentos levaram ao aumento da pluriatividade entre os homens e à intensificação das responsabilidades rurais das mulheres, não apenas no cuidado de filhas e filhos, mas também de uma população rural progressivamente envelhecida, que enfrentava simultaneamente o direito de permanecer no território e o direito de migração de jovens membros das famílias em busca de melhores condições de vida e trabalho nas cidades. Tal dinâmica resultou no predomínio de mulheres com mais de 40 anos como população rural dispersa nos censos nacionais de 1980 e 1991, correspondendo a 56% e 61%, respectivamente. Essas mulheres sofreram múltiplas violências para abandonar definitivamente as Serras e suas terras, em benefício de empresários mineradores, incorporadores imobiliários e agentes governamentais que, com base na Constituição Provincial de 1986, obrigaram comunas e municípios serranos a reduzir seus ejidos, ajustando seus territórios apenas às áreas de prestação de serviços, excluindo as áreas rurais e sua relação com a população

dispersa. Assim, fecharam-se escolas rurais, deixaram-se de manter caminhos e cursos d'água e cessou-se a oferta de serviços de saúde e abastecimento de água às áreas rurais serranas, facilitando a neoliberalização extrativista urbana e minerária em uma nova etapa de des-serranização, com a desbovinização no centro dos processos de espoliação territorial da população que habita e trabalha nas Serras de Córdoba.

2.1 A paulatina desterritorialização da pecuária serrana

Até a década de 1980, em cada povoado e cidade serrana existiam um ou mais matadouros e frigoríficos (Fratini, 2013; Deon et al., 2021) responsáveis pelo abastecimento local de carne. Enquanto, em 1980, nos departamentos de Punilla e Colón havia 47 matadouros/frigoríficos municipais e de PME locais para atender aproximadamente 135 mil habitantes, em 1995 restavam apenas 10 e, em 2020, somente 3 para abastecer uma população de cerca de 380 mil pessoas. Não se trata de uma redução do consumo de carne bovina, mas da crescente concentração do capital no complexo agroalimentar da carne bovina na Argentina — e em grande parte do mundo — (Villulla et al., 2019). Se antes a produção e o consumo eram integralmente locais, atualmente cerca de 95% da carne é processada por frigoríficos transnacionais situados a mais de 200 km do local de consumo, afetando severamente a pecuária e o comércio local desses produtos básicos. Esse processo também contribuiu para o aumento do custo da carne bovina e, somado à inflação e às crises político-econômicas das últimas duas décadas, resultou na redução do consumo, com a substituição parcial por carnes suína e avícola, cuja produção é mais próxima e de menor custo.

A desterritorialização da pecuária serrana intensifica-se não apenas com a chegada do ferroviário ou com o fechamento dos matadouros, mas sobretudo a partir da década de 1990. Nesse período, políticas neoliberais retiraram dos governos municipais e comunais o poder territorial sobre os espaços rurais, favorecendo a entrada da megamineração de pedreiras e, posteriormente, do negócio imobiliário e turístico. As mudanças nas constituições nacional e provincial reduziram a jurisdição territorial de municípios e comunas — antes exercida sobre amplas áreas — ao estrito espaço de prestação de serviços, deixando as áreas rurais à mercê do capital.

Dessa forma, consolidaram-se transformações territoriais que relegaram a pecuária a atividades recreativo-turísticas ou a desterritorializaram como prática agrocultural familiar e comunitária, convertendo-a em instrumento para a posse de extensas porções de terras não cadastradas ou de imóveis cujas famílias pecuaristas, por diferentes razões, deixaram de habitar, vendendo-as ou tendo-as ocupadas por agentes de poder concentrado que introduziram gado bovino

com trabalhadores pluriativos não residentes, remunerados com salários ínfimos. Por um lado, esse processo foi impulsionado por grupos de poder concentrado que atuaram territorialmente por meio de incêndios intencionais (Deon, 2022). Por outro, ocorreu a crescente mercantilização de determinadas festas populares, que deixaram de ser espaços de encontro das famílias — onde se vendiam alimentos e se compartilhavam práticas culturais —, concentrando a compra de carnes e derivados lácteos em empresas multinacionais. Estas impuseram restrições bromatológicas e legais aos produtores familiares, que encontravam nas festividades, festas pátrias e eventos gastronômicos populares um canal fundamental de comercialização, reduzindo significativamente seu poder econômico. Soma-se a isso a proibição da criação de animais de granja em áreas periurbanas e o fechamento de mercados municipais, nos quais as famílias que realizavam carneadas vendiam ou trocavam carne desossada e refrigerada, conservas e charcutarias.

Em decorrência, as dinâmicas territoriais e populacionais associadas à pecuária familiar vêm perdendo suas espacialidades em razão da expansão contínua das cidades e da absorção progressiva dos espaços rurais circundantes (Sánchez, 2016; Valdez, 2013), com suas práticas agroculturais. Trata-se de um fenômeno impulsionado por novas tendências de crescimento urbano, nas quais o negócio imobiliário avança por meio de espoliações e graves impactos ambientais, associados ao desmatamento e à construção de paisagens exógenas que repercutem negativamente, a jusante, nas bacias hidrográficas. A “miamização” e a europeização da paisagem e do lazer produziram impactos negativos sobre as bacias hídricas, os bosques nativos e as dinâmicas agroculturais serranas. A pecuária tem sido progressivamente confinada a sistemas de *feedlot* ou de criação em currais, alimentados por espécies introduzidas nesse processo de europeização e miamização, contribuindo para a expansão de paisagens exóticas. Por essa razão, um conservacionismo ambiental radical, associado a serras desabitadas, tem pressionado pela desterritorialização da pecuária familiar e das populações que habitam as serras.

Assiste-se, assim, à conformação de um novo conjunto de dinâmicas territoriais e morfoclimáticas, no qual a pecuária já não ocupa posição central, sendo desterritorializada por incêndios, inundações e secas cada vez mais prolongadas, resultantes da alteração dos regimes hídricos, da perda dos bosques nativos e do consumo não controlado de água dos cursos superficiais e dos reservatórios subterrâneos naturais. Durante mais de 300 anos, a pecuária — inicialmente muar, depois equina e, mais recentemente, bovina — constituiu a prática agrocultural responsável pela construção de dinâmicas geográficas e geomorfológicas que modelaram o paisagem serrana das Serras Pampeanas, na atual província de Córdoba (Giberti, 1961; Arceo, 2017). Contudo, no contexto específico do processo urbano-minerário observado nos departamentos de Colón, Totoral, Punilla,

Santa María e Calamuchita — e em expansão para San Alberto e San Javier, em Traslasierra (Quirós, 2021; 2022) —, verifica-se que a pecuária serrana não constitui necessariamente uma ameaça aos territórios serranos, como afirmavam aqueles que defendiam sua desterritorialização nos séculos XIX e início do XX, ou como sustentam críticos contemporâneos amparados em discursos conservacionistas e imobiliários para expulsar aqueles que habitam e trabalham nas serras.

Por conseguinte, a des-serranização encontra resistências crescentes desde a década de 1980 e, com maior intensidade a partir de 1990, por meio de assembleias de moradores e coletivos como a Associação para a Proteção do Ambiente Serrano, conselhos rurais de vizinhança e novas comunas criadas ou fortalecidas em diferentes áreas das serras (El Manzano, Cerro Azul, Amancay, Cabana, Calmayo, entre outras). Nesse processo, passam a ser impulsionadas Reservas Hídricas e Naturais comunais e municipais, que gradualmente buscam recuperar a territorialidade serrana nas bacias hidrográficas responsáveis pelo abastecimento de água das populações (Páez et al., 2017). Felizmente, ainda existe pecuária serrana e famílias que a praticam; permanece, contudo, a questão central: como se sustenta essa reexistência?

3 CARNEADAS, FEIRAS, PEÑAS, CORRIDAS DE QUADRA E AS JUNTADAS QUE SUSTENTAM O SERRANO

A pecuária serrana familiar é assim denominada ao longo de todo este texto porque, em toda a região das Serras Chicas, apenas cerca de 16 estabelecimentos concentram aproximadamente 82.000 cabeças de gado, sendo de propriedade de grandes empresas dedicadas à criação pecuária. As restantes cerca de 175.000 cabeças de gado bovino distribuem-se entre aproximadamente 1.025 estabelecimentos pecuários nos cinco departamentos, com manejo compartilhado entre membros de uma mesma família e entre famílias vizinhas. Todos esses estabelecimentos operam com sistemas extensivos e, em diversos casos, comunitários (não quantificados), nos quais se compartilham áreas de campo para o pastoreio e o cuidado dos animais, fazendo uso das pastagens naturais com gado bovino, equino, caprino e ovino.

Essa característica é central, uma vez que todas as localidades, apesar de já não possuírem seus próprios matadouros, contam com uma ou mais famílias que realizam carneadas e compartilham, trocam ou comercializam a carne. Cumpre destacar que, ao consultar agentes do SENASA acerca da legalidade ou do reconhecimento dessa prática, foi esclarecido que:

> todos los establecimientos ganaderos y todo el ganado bovino están registrado y posee un código, los vacunadores somos responsables junto a las familias o personas dueñas de los animales de la zoonosis de los mismos, por ello no podemos limitar esos intercambios o comercializaciones de carnes, aunque tampoco los alentamos, porque sabemos que están basados en la confianza mutua y el compartir que son la base misma de la agricultura y la ganadería al igual que de las festividades. Lo que siempre, una y otra vez que visitamos a los productores, insistimos es en el mantener la higiene y el aviso de cualquier situación de enfermedad, mordedura de murciélago, mortandad por razones desconocidas y actualización en las vacunaciones. Por suerte la gente es cuidadosa, creo que sabe que de ello también depende su salud y economía. En la zona rural de Villa Allende, por ejemplo, recibimos la denuncia de un productor respecto a la muerte de muchas vacas. Cuando fuimos constatamos que estaban todas vacunadas pero se trataba de un problema de zoonosis ocasionada por unos murciélagos que tuvimos que controlar con la ayuda de especialistas. En Río Ceballos tuvimos que trabajar mucho para determinar que un problema de enfermedad de varios animales se debía a que estaban comiendo mucho siempre verde, una especie de árbol introducida para parquización que las vacas y caballos la ingieren ante la falta de pasturas causándoles problemas intestinales y ocasionando también la expansión más acelerada de esta y otras especies exóticas. En este caso tuvimos que lidiar con una Asociación Civil conservacionista que tiene a cargo los campos que se excusa en la necesidad de tener los animales para evitar incendios, algo inentendible porque están intoxicando animales qu a la vez expanden los bosques invasores que dañan las cuencas hídricas y otros establecimientos ganaderos próximos parte de la economía familiar campesina. (Entrevista a vacunador del Senasa, solicita se resguarde su nombre. 11-01-2014).

Estudos recentes têm evidenciado o avanço de plantas exóticas e invasoras[4], causado majoritariamente por atividades antrópicas derivadas da europeização das paisagens do Chaco Serrano e pela presença — planejada ou não — da pecuária, que ingere essas plantas (frutos, caules e folhas) e, em seus processos digestivos ou pela aderência de frutos e propágulos ao corpo dos animais, acaba por dispersá-las em novas áreas. Os departamentos de Colón, setores de Punilla, Calamuchita, Santa María, Ischilín e Totoral figuram entre os mais afetados. Tal processo gera impactos severos sobre as bacias hidrográficas, a disponibilidade e a qualidade da água, bem como sobre a perda de biodiversidade, com repercussões diretas nas economias camponesas e nas paisagens agroculturais serranas. Há intenso debate nos âmbitos científico e político-ambiental acerca da necessidade — ou não — de controlar essas espécies e os manejos pecuários em áreas com presença de plantas exóticas e invasoras (Zak, 2019; Cingolani, 2008). Outros estudos demonstram que, em

[4] Segundo Bernardello et al. (2025), entende-se por plantas exóticas aquelas cuja presença em determinado território decorre de introdução acidental ou intencional associada à atividade humana, ou que chegaram, sem a mediação direta do homem, a partir de outras áreas nas quais são nativas. Nesse conjunto incluem-se as plantas adventícias — espécies exóticas que não formam populações duradouras e necessitam de introduções repetidas para persistirem — e as plantas naturalizadas, isto é, espécies exóticas capazes de manter populações ao longo de várias gerações sem a intervenção direta humana. Tais espécies são indicadas nas descrições correspondentes por um círculo negro posicionado antes do nome científico. Por sua vez, as plantas invasoras correspondem a plantas naturalizadas que produzem novos indivíduos reprodutivos, frequentemente em grande número, a certa distância dos parentais (> 100 m em menos de 50 anos para táxons dispersos por sementes e outros propágulos; > 6 m a cada três anos para espécies que se reproduzem por raízes, rizomas, estolões ou caules rasteiros), apresentando potencial para se disseminar por extensas áreas. Muitas plantas exóticas que atualmente não são classificadas como “invasoras”, por ainda não atenderem a esses critérios, podem vir a sê-lo no futuro. Trata-se, portanto, de plantas naturalizadas que se propagam de forma autônoma em habitats naturais ou seminaturais, induzindo mudanças significativas na estrutura, na composição ou no funcionamento dos ecossistemas (Bernardello et al., 2015, p. 44).

territórios onde a pecuária foi retirada e se implantaram planos de conservação financiados por fundos internacionais ou provinciais de recuperação do bosque, têm-se observado processos de avanço turístico, com cabanas, loteamentos não declarados, obras como lagoas de retenção de água, circuitos de esportes motorizados e a chamada "megaminerária sustentável de pedreiras", entre outros usos, os quais vêm acelerando a destruição do bosque nativo em ritmo superior ao atribuído à presença de espécies exóticas e à pecuária (Martina et al., 2021; Deon; Díaz, 2021; 2025).

Enquanto as espécies exóticas avançam, as paisagens rurais serranas transformam-se em novas "naturezas", que destroem etapas ecológicas e processos alimentares dos habitantes serranos, ao mesmo tempo em que criam novos riscos para as bacias hidrográficas e para os centros urbanos consolidados, cada vez mais dependentes do elemento vital que, em Córdoba, passa a ser captado em bacias cada vez mais distantes das áreas urbanas.

Configura-se, assim, do ponto de vista paisagístico, uma nova etapa de serranização, entendida como uma forma específica de conexão sociedade–natureza nas Serras de Córdoba. Nela convivem amoreiras, parreiras, figueiras, álamos, talas, salgueirais e antigos algarrobais, compondo um amplo "pátio" onde se planeja o controle de espécies como os olmos, os pinheiros sempre-verdes, as banderitas espanholas, os freixos e outras plantas exóticas invasoras que afetam a provisão de água, ao mesmo tempo em que conformam uma nova paisagem europeizado. Nessas jornadas, soa o violão; técnicos, biólogas e guarda-parques dialogam; o vacinador acaba de realizar seu trabalho com vacas e ovelhas; e a comida é preparada em um assado, com sanduíches e/ou saladas. O vacinador trata uma vaca mordida por um morcego e recolhe uma amostra de sangue para descartar a raiva. As gargalhadas não se sabem bem se vêm do rio, da casa vizinha, onde, na ampla varanda ladeada por um molle, celebra-se um aniversário familiar com um assado, ou se ecoam do curral, onde as crianças brincam de esconde-esconde. É dia de juntada. Apressam a carneada. Mandam as crianças e os mais sensíveis buscar lenha, cortar sempre-verdes com os guarda-parques, brincar ou afiar facas e facões. Don Loza toca o violão mais alto. A gente das serras quer continuar vivendo e compartilhando nelas; por isso, constrói esse modo de vida a partir da solidariedade de quem deseja ajudar e de quem também pode ser ajudado.

Um silêncio, seguido de um forte gemido animal, anuncia o golpe final. "Junta o sangue… junta que fazemos umas morcelas", diz Dona Betty. Suspendem o animal no gancho que desce do galho mais robusto do algarrobeiro quatricentenário — "como diz Dona Ochoa".

"…Escondido me han pedido, escondido le iré a dar…", canta o violeiro, enquanto surgem pessoas com panos de prato, prontas para dançar.

Da ponta da mesa, chama-nos Don Pelayo,

> ‘mire mijo', me dice, esto no lo van a romper, menos aún lo van a incendiar… esto es las Sierras, no es solo cerros agua y hoteles, tampoco son las motos haciendo ruido y rompiendo todo, menos aún es canteras, por más que sean las que plata y trabajo a veces nos dan o los que cada tanto nos compren una vaquillona. No, estas son las Sierras, es la gente que comparte, la familia, las solas, los solos, los amigos, los que se arriman como Ustedes con respeto, que vienen a ayudar y compartir con su familia, a comer, que traen alguito, que comparten. Usted preguntaba si creemos que la ganadería familiar serrana está perdiéndose, yo creo que sí, mire, ahí está la tapera de Carmen Ochoa, más arriba Usted y su familia conocieron a Don Luna, sus abuelos y tíos los Deon vivian en el obrador y hoy está todo demolido, Ustedes conocieron a Don Abelino Gonzalez ('El Brujo'), como desalojaron a los Caresani en La tranquerita[5] y del otro lado, en la Cañada de los Liones en Cosquín a las 5 familias que vivían ahí, le puedo nombrar muchísimos, si, nos están sacando… Pero también acá estamos de fiesta, no porque nos quieran sacar sino porque estamos vivos, con el cuchillo al cuello como el ternero, pero no podrán matarnos porque hay muy mucha gente que ahora está con nosotras, las gentes de las Sierras (Pelayo Loza, 14-01-2024).

As figueiras, os pátios, os talas, as flores, os violões e os bombos seguem presentes e em crescimento. Já não há matadouros, mas as carneadas mensais e rotativas permitem compartilhar a carne entre aqueles que vivem em Cabana, junto à família Tarditti, sempre que se realiza o desposte de um terneiro ou de uma novilha. Não existem mais fábricas locais de embutidos, porém os Falchini seguem, com María e Amado, produzindo os Salames Allende. Juanchi já comercializa seus chouriços crioulos e misturas em cordas na feira agroecológica de Villa Allende. Don Ángel amplia a cada ano o locro no Barrio Español, com a chegada do porco e da carne de Becerra. Mereco organiza a festa da Virgem todos os anos no dia 6 de julho, mas no dia 5 já abateu o carneiro e armazenou a carne em diversas geladeiras para o assado no Salão Paroquial. O Locro do Dani, por sua vez, já ultrapassou a marca de mil pessoas, e cada ingrediente é genuinamente unquillense. Não se pode deixar de mencionar as empanadas do Rancho Tucumano, preparadas por Delia, nem as campanhas solidárias dos bombeiros de Mendiolaza e de Villa Allende, que recebem carne e verduras de famílias de toda a região. Como relata Gloria, na Feira de Río Ceballos, essas práticas seguem tecendo vínculos comunitários e sustentando a vida serrana:

> Irupé hace los mejores alfajores con frutos del monte, pero su madre los mejores panes rellenos con queso casero de vaca o con chicharrón de las carneadas de Colanchanga (Entrevista 07-01-2023).
> "Y los Torres", agrega Isabel, (...) no dejan ganado en pie con sus 4 carnicerías de la familia, carne propia del monte y las Sierras, carne riquísima, cría buenísima, montes muy cuidados, ríos sanos donde las familias y veraneantes disfrutan el agua y el río sin que nadie los corra. Un ejemplo de producción local que resiste, gente que produce hace décadas que nos

[5] Assim o apresenta Victos Valente, em La Unión Regional (2020), ao tratar do caso do despejo da família Caresani. Em 2012, a família Caresani foi desalojada do local onde nasceu, cresceu e desenvolveu suas atividades. Máquinas da empresa El Gran Ombú demoliram suas casas e, como se isso não bastasse, foi instaurada uma ação judicial de esbulho possessório que a família perdeu, passando a dever cerca de um milhão de pesos. Disponível em: https://www.launionregional.com.ar/el-extrano-desalojo-de-la-tranquerita/. Acesso em: 26 dez. 2025.

> comparte la carne recién bajada del Alpatauca, aclara Don Luis en Agua de Oro en la carnicería (Entrevista del 07-01-2024).

Resumir em poucos parágrafos uma rede enorme que sustenta a pecuária familiar serrana é difícil, mas tentaremos. Das 23 carnicerías pequenas (fora de supermercados e centros comerciais) levantadas nos Departamentos Colón e Punilla, 21 produzem a carne localmente. De acordo com dados de comércio e indústria desses departamentos, existem cerca de 183 carnicerías; das restantes, não obtivemos respostas, razão pela qual nos concentraremos nestas. Embora ainda falte levantar a maioria das carnicerías, a visita às 64 selecionadas constitui um dado relevante, pois indica que elas dispõem de carnes da região, compradas de famílias locais ou produzidas por elas mesmas. Das 119 restantes, cerca de 20 pertencem a cadeias regionais de frigoríficos ou a distribuidores regionais e nacionais de carne. As outras 99 compram de frigoríficos departamentais privados, como La Superiora de Villa Allende, Novara e Río Segundo, San Antonio, Bustos e Beltrán e Qualita, empresas de médio porte que compram o gado em pé de produtores familiares serranos e pedemontanos, em áreas onde a agricultura não é possível em razão das condições geográficas.

Além disso, é importante ressaltar que as festas locais não organizadas por grandes municipalidades, como Villa Carlos Paz, La Calera, La Falda ou Alta Gracia, contam com acordos com famílias produtoras locais para o abastecimento de diferentes tipos de carne (cabritos, leitões, frangos, carnes bovinas etc.). Ademais, existem municípios que possuem normativas de redução de impostos para eventos que consomem alimentos produzidos na própria localidade (Colonia Caroya, Salsipuedes, Cosquín, Río Ceballos, Huerta Grande, Capilla del Monte, entre outros).

As carreras cuadreras e as peñas são festividades nas quais se compartilha muito assado, como relata Eduardo:

> en ellas quienes organizan se encargan siempre de darle un espacio a los productores o productoras y que cuenten donde viven, qué hacen, cómo trabajan los animales y suelen ser después los receptores de alguna otra juntada, es una tradición que en algunos pueblos quedó como tradición el rotar casa en casa. Algunos dicen que en la zona de Guiñazú, General Paz, Caroya y otros pueblos se hacía cuando se juntaban los acequieros y compartían comida mientras decidían cosas comunes. Otros dicen que son costumbres de fiesta para sentirnos mejor. Otros sabemos que ahí siempre salen cosas lindas. Por ejemplo en una juntada en San Esteban hace unos años decidimos ir a participar toda la paisanada a la marcha para defender el monte y allá fuimos pusimos 60 caballos y un par de vacas y nos fuimos a la marcha, tuvimos que hacer un lío bárbaro, pero fuimos a Colón y General Paz, pleno centro de la segunda ciudad argentina, y allá fuimos en caballo, tirando mierda para todos lados pero firmes ahí acompañando a la hippiada para que no nos destruyan el monte donde vivimos y donde tenemos los animales (Entrevista del 10-01-2014).

O entramado pecuário familiar se sustenta a partir de práticas autogestivas que não encontram seu devido enquadramento em políticas governamentais ou institucionais específicas; mais ainda:

> renegamos mucho de las asociaciones ganaderas, los clubes de equitación o las sociedades rurales porque ellos manejan todo como si fueran grandes empresas y nosotros por ahí para pagar los impuestos del campo carneamos una vaca, para pagarle al abogado para que nos ayude con la posesión, carneamos un ternero, para festejar un cumpleaños compartimos un asado y para cuidar a los animales pasamos con ellos nuestra vida, no queremos más que seguir aquí. (Cuenta A. F. en lo alto de las Sierras entre Unquillo y Molinari E.18-01-2024).

Tal como aponta Bustos Mantovani (2024), as paisagens serranas são ressignificados no caminhar e no compartilhar nas próprias serras. Isso ocorre de um lado e de outro das Serras Chicas e se replica, seja quando se trata da carne e da produção pecuária familiar, seja da agroecologia em expansão nos pátios domésticos ou nas feiras. As resistências não se expressam apenas por meio de bandeiras e marchas; são também, como afirma Pelayo Loza:

> en las casas en fiestas y carneadas, al vera de las taperas de quienes se fueron, en las puertas y patios de escuelas que ya cerraron o que encuentran a los vecinos a resistir a una minera o a un loteo como en Candonga o en La Calera. Por eso nos ayudan cuando un incendio viene por nuestro territorio, estamos muy agradecidos a que hay cientos de jóvenes que se plantan apagando los incendios con nosotros, que después hacen colectas de comida para los animales, que consiguen dinero para que volvamos a tener agua en las casa y en los bebederos de los animales, para que vengan veterinarios a curar a los que se quemaron o lastimaron y mas que nada para que nosotros sigamos viviendo y produciendo cuidando el monte y compartiendo las Sierras con ellos. (Entrevista, 11-05-2011).

Quirós (2020) destaca a importância econômica, política e cultural da sustentação da vida rural em Traslasierra, Córdoba. Embora a autora utilize como exemplo a rifa organizada por uma família para conseguir recursos e levar a filha a uma consulta médica em Córdoba, propõe compreender essa prática como algo que, ao mobilizar toda a família, também mobiliza a comunidade e funciona como um mecanismo recorrente entre os habitantes serranos para inserir na agenda política necessidades pessoais que não podem ser atendidas por meio da venda de alimentos — como a carne ou um terneiro — diante de uma urgência ou de uma demanda que requer resposta imediata e para a qual o Estado, muitas vezes, não oferece apoio. Conforme assinala a autora, no agir cotidiano das moradoras e dos moradores serranos colocam-se em jogo disputas e tensões com agentes governamentais que são frequentemente desconsideradas ou ignoradas, ao mesmo tempo em que se impõem, territorial e socialmente, políticas injustas às populações locais.

No caso da problemática aqui analisada, em torno da pecuária familiar nas Serras Chicas, observa-se que tais políticas injustas e violentas vêm despovoando a serrania e destruindo, paulatinamente, os laços comunitários locais, que buscam se sustentar por meio dos animais, das pessoas e da carne nas serras. Torna-se, assim, necessário e urgente viabilizar estratégias coletivas que não vulnerabilizem essa população nem esses territórios, uma vez que continuam a alimentar a população de forma segura — seja com ervas, frutas ou carnes — e a resguardar as bacias hidrográficas que abastecem os centros urbanos da Região Metropolitana de Córdoba e de outras localidades.

Atualmente, nas Serras Chicas, tanto na vertente oriental de departamentos como Colón e Santa María quanto na vertente ocidental, em Punilla, cerca de 45.000 hectares de bosques serranos, juntamente com as pessoas que ali habitam e suas práticas pecuárias, encontram-se em risco em razão do avanço imobiliário e minerário planejado pelo Governo Provincial, com base nas Leis n.º 10.004 e n.º 9.841. Soma-se a isso o Decreto de Necessidade e Urgência n.º 70/2023 e a Lei n.º 27.742, aprovada pelo Congresso Nacional em 2024, propostas pelo Governo Nacional de Javier Milei, que buscam promover retrocessos em legislações que proíbem a mudança de uso do solo após incêndios, bem como revogar normas de sanidade animal e de comercialização regional que beneficiam pequenos produtores e economias regionais.

Enquanto a urgência territorial tem sido enfrentada por meio da mobilização comunitária, observa-se também outra urgência: a do capital, que avança invisibilizando geografias injustas, violências materializadas em paisagens tristes marcadas por taperas, espoliações, desmatamentos e danos socioambientais.

Felizmente, diante dessas múltiplas territorialidades da urgência impostas pelo capital, “estão ocorrendo ações comunitárias que respondem com a carne e com a alma” (entrevista de 11/08/2024). É nos encontros familiares e de vizinhança, nas peñas, juntadas, assembleias e feiras que vão sendo tecidas, pouco a pouco, novas formas de ordenamento comunitário: espaços como reservas hídricas e culturais, territórios indígenas, territórios da pecuária familiar, sítios sagrados e patrimoniais comunitários, como em Villa Cerro Azul, Agua de Oro, Río Ceballos, Villa Allende, Dique Chico, Anisacate, Cosquín, Villa Ciudad Parque, Santa Rosa de Calamuchita, entre outros. Em todos esses lugares, reconstroem-se resistências e reexistências, em um silencioso processo de levante e sustentação territorial mantido entre aqueles que habitam e defendem o monte e aqueles que, vivendo na cidade, defendem os bens comuns, conscientes de que os alimentos e a água provêm de territórios habitados por pessoas que necessitam de apoio para enfrentar cada novo processo de espoliação.

Como expressou Mabel Vekik, com o copo de lata erguido na pequena escola rural de San Fernando, no alto das Serras, em 2022, por ocasião da patrimonialização dos territórios agropastoris serranos:

> acá estamos las serranas, los serranos, baqueanos, hippies y guardaparques, maestras y carniceros, bebiendo del arroyo como el ternero, con el cobijo de las rocas como el carnero, compartiendo entre todos, para defender todo lo común que con el monte tenemos. (Palabras en conmemoración del aniversario y patrimonialización de la escuelita rural de San Fernando 21-08-2021).

Quando Mabel termina, Sara completa:

> Acuerdo con vos Mabel en tan lindas palabras. Y me duele tener que sumarle que me avisó recién Roberto que otra vez encontró vacas baleadas, dos muertas y tres heridas echadas, son las últimas que nos quedan. Desde que la minera supuestamente compró las 1100 hectáreas donde vivimos las 3 familias que quedamos de las 7 que eramos en el campo, sólo han hecho circuitos de enduro, han incendiado y nos han matado las vacas, las ovejas y caballos. ¿Cómo nos defendemos? Ya fuimos a la justicia y nada. A la policía y nada. A seguridad ciudadana y nada. NO es llamativo que pase esto acá y también en Berrotarán donde otra minera está cerrando caminos públicos y maltratando a los habitantes serranos y los animales, o en San Agustín donde una cantera está haciendo lo mismo con los animales y silenciando a un pueblo entero que respira cal y cuyos jóvenes se van hartos de lidiar con un progreso tóxico y contaminante del aire (Palabras en conmemoración del aniversario y patrimonialización de la escuelita rural de San Fernando 21-08-2021).

4 MEGAMINERAÇÃO DE PEDREIRAS E MEGA LOTEAMENTOS, MEGA-RESISTÊNCIAS EM CURSO

Desde meados da década de 2000, os projetos minerários e os loteamentos destinados a condomínios fechados se intensificaram em razão de alterações no Código de Mineração e na Lei de Cadastro Provincial, que viabilizaram a continuidade das explorações em novas frentes, com controles ambientais mais flexíveis, a partir do Decreto n.º 2.131/2000 e da atuação do Comitê Técnico Interdisciplinar da Secretaria de Ambiente, majoritariamente composto por representantes de interesses empresariais no interior do Estado. Nesse período, inaugura-se uma nova etapa de tentativa de des-serranização, marcada por grandes incêndios (Argañaraz et al., 2021; Deon, 2022; Cingolani et al., 2022) e por megaobras que favorecem o acaparamento hídrico em propriedades privadas, por meio de lagoas de retenção e projetos de privatização das margens de reservatórios e rios. A isso se soma o cercamento de cursos d'água, o que tem mobilizado moradoras e moradores de localidades dos departamentos de Calamuchita, Colón, Punilla e Santa María (Martina et al., 2020).

O caso da Minera El Gran Ombú, em Villa Allende, figura entre os mais violentos, ao lado do loteamento La Deseada, em La Calera. Nos territórios pecuários serranos das Serras Chicas, os conflitos com a mineração ou com empresas imobiliárias como SADE S.A.[6], e Landsur — em localidades como Alta Gracia, Cosquín ou Río Ceballos — apresentam modos de atuação semelhantes e, em alguns casos, ultrapassam as fronteiras provinciais. Quando não se trata de empresas privadas, é o próprio Estado provincial que, sem aviso prévio, inicia obras de infraestrutura viária, como autovias que destroem casas, currais e animais, a exemplo do ocorrido na Comuna de San Roque ou em Bialet Massé.

As tensões e disputas territoriais seguem promovendo processos intensos de desterritorialização em Córdoba, sendo a população rural, os bairros periurbanos populares e as famílias pecuaristas aqueles que continuam a resistir. O acelerado processo de metropolização vivido pela província, impulsionado pelo capital especulativo imobiliário e pelo avanço minerário promovido por empresas extrativistas, atenta não apenas contra a pecuária, mas também contra os processos ecossistêmicos que ela sustenta juntamente com a população local. Trata-se do conjunto de paisagens serranas e de seus domínios morfoclimáticos, nos quais se articulam espécies nativas e introduzidas, conformando bosques mistos de amoreiras, figueiras, olmos, chañares, algarrobeiras, molles e espinilhos, habitados por vacas, raposas, pumas, cães e inúmeras outras formas de vida que, ao longo de séculos, construíram bosques de altitude nos antigos parajes de tropeiros, nas cumeadas das serras.

São pequenos bosques em quebradas, onde casas de pedra, cal, adobe e madeira sustentam modos de vida baseados em pomares, criação de animais de granja e espaços de encontro comunitário, nos quais saberes são compartilhados cotidianamente com estudantes, caminhantes e vizinhos do campo próximo. O avanço da territorialidade do capital atenta contra tudo isso — e contra muito mais — oferecendo grandes volumes de recursos para poucas pessoas, ao custo de destruição excessiva para impor o domínio morfoclimático por meio de espoliações, catástrofes e riscos permanentes. Pergunta-se, então, se tamanha destruição é hoje a condição necessária para a reprodução do capital.

[6] Algumas notas sobre fraudes relacionadas à venda ou à execução de loteamentos em territórios serranos podem ser recuperadas a partir de diferentes coberturas jornalísticas, como a publicada pelo Opencity.tv, que trata do caso de Río Ceballos e dos detalhes apresentados pela municipalidade sobre um empreendimento denunciado por moradores (Disponível em: https://www.opencity.tv/rio-ceballos-la-municipalidad-dio-detalles-del-emprendimiento-denunciado-por-vecinos/. Acceso en: 26 dic. 2025); a reportagem do InfoDelEstero.com, que aborda a atuação da empresa cordobesa SADE Desarrollos, a qual prometeu bairros fechados e deixou cerca de 700 famílias santiagueñas com terrenos sem serviços básicos (Disponível em: https://infodelestero.com/2025/05/26/sade-desarrollos-la-empresa-cordobesa-que-prometio-barrios-cerrados-y-dejo-a-700-familias-santiaguenas-con-terrenos-sin-servicios/. Acceso en: 26 dic. 2025); e, ainda, a matéria do jornal La Voz, que informa sobre a reabertura de uma causa judicial relacionada ao aval concedido a um empreendimento turístico serrano (Disponível em: https://www.lavoz.com.ar/regionales/reabren-causa-judicial-por-aval-un-emprendimiento-turistico-serrano/. Acceso en: 26 dic. 2025).

"Um asado não é de ninguém e é de todos", afirmava historicamente Jorge Cafrune, músico argentino. Contudo, o asado converteu-se, recentemente, não apenas em um mecanismo de encontro coletivo e de celebração, mas também em instrumento de negociação e de cooptação de interesses por parte dos setores minerário e urbanístico. Os loteamentos não se definem apenas em escritórios ou em campos de golfe, como analisado em trabalhos anteriores (Deon, 2024). Conforme relata um entrevistado que participou desses asados nos quais se aprovam loteamentos e empreendimentos minerários:

> los asados de la familia Lugón, propietaria de la minera El Gran Ombú S.A. y de Cantera Diquecito o los asados de empresarios como los judicializados de empresas como Euromayor, SADE, Landsur, Proaco, entre otras, han sido motivo de encuentro entre políticos, empresarios y técnicos que buscan autorizaciones ambientales para sus proyectos pretenden hacer legales en territorios donde son ilegales. Muchos políticos y técnicos tienen tablas y cuchillos de estas empresas de recuerdo de asados donde se 'cocinaron' proyectos inviables legalmente. Proyectos que se concretaron tras un convencedor y ensobrado asado, como dice Daniel Moyano en su libro Los Pájaros Exóticos, y sí ahí los del comité técnico interdisciplinario se iban con tablita, cuchillo y sobre con dinero bajo el brazo y los empresarios se quedaban con la garantía de un nuevo proyecto minero aprobado o un nuevo loteo. Esto ha sido investigado denunciado y hasta judicializado en la causa de Ticupil S.A. en Candonga, por ejemplo[7] (Entrevista a S.C. del 18-09-2019).

Esses assados constituem um exemplo de resistência no território de Villa Allende:

> Antes la minera nos compraba un ternero para asados frecuentes, pero cuando conocimos que ellos mandaban a balearnos los animales o nos incendiaban los campos para desalojarnos, no sólo les dejamos de vender, los denunciamos y nos sumamos a las marchas contra ellos, hace poco quisieron comprarnos unos caballos para un centro de equitación que hicieron llamado La Granja del Sr. Brito, un predio que se lo clausuró policía ambiental 3 veces por desmonte, les dijimos que no al saber que ese centro 'educativo' no fue autorizado y además ellos lo presentan como una remediación del impacto social que generan con la minera. Por eso volvimos a la calle a manifestarnos y decir: Fuera Minera El Gran Ombú de las Sierras[8] (Entrevista a G.R. del 11-09-2023).

[7] O caso da Ticupil S.A. é central, pois se trata de uma ação judicial que tramita há cerca de dez anos, originada a partir da demanda da Assembleia de Moradores do Chavascate contra um loteamento realizado em área protegida, com incêndios no território de famílias agrogandeiras e com a anuência do então Secretário de Ambiente, atualmente imputado como cúmplice. O conflito e a recente decisão judicial que ordena a paralisação do loteamento em zona protegida foram noticiados por La Tinta (Disponível em: https://latinta.com.ar/2025/08/01/candonga-conflicto-fallo-judicial-ordena-paralizar-loteo-zona-protegida/. Acceso en: 26 dic. 2025). Já o caso da empresa El Gran Ombú foi analisado em Deon (2019) e amplamente abordado em diferentes reportagens jornalísticas, como a publicada pelo Difusión Noticias, que aponta a empresa como responsável por um projeto extrativista em Villa Allende (Disponível em: https://difusionnoticias.com.ar/la-empresa-el-gran-ombu-es-la-responsable-de-un-proyecto-extractivista-en-villa-allende/. Acceso en: 26 dic. 2025), e a matéria do El Resaltador, que alerta para os riscos da megamineração sobre a reserva natural de Villa Allende (Disponível em: https://elresaltador.com.ar/megamineria-en-villa-allende-la-reserva-natural-esta-en-peligro/. Acceso en: 26 dic. 2025).

[8] Para ampliar, ver: La Izquierda Diario. *Este 11 de diciembre también marchamos contra la megaminería que destruye nuestros bosques*. Disponible en: https://www.laizquierdadiario.com/Este-11-de-diciembre-tambien-marchamos-contra-la-megamineria-que-destruye-nuestros-bosques. Acceso en: 26 dic. 2025.

Essas facilidades estatais à territorialização do capital minerário e do negócio urbano consolidaram-se como marco normativo na região serrana dos departamentos aqui analisados (com exceção de Totoral), por meio das ações do Instituto de Planejamento da Área Metropolitana de Córdoba a partir de 2010, com as Leis n.º 9.841 e n.º 10.004, e, mais recentemente, com as Leis Provinciais n.º 10.936, que institui os Consórcios de Gestão Integrada de Bacias Agropecuárias, e n.º 10.208, da Política Ambiental, que complementa a Lei Nacional n.º 25.675. Esses marcos normativos têm facilitado a construção de obras hídricas privadas em benefício do agronegócio nas bacias baixas e do turismo e da mineração nas áreas serranas de bacia média e alta. Tais leis, somadas às novas investidas do capital após os incêndios dos anos de 2021–2022, ativaram renovadas expressões de luta e resistência das famílias pecuaristas serranas, em articulação com assembleias locais e com o Fórum Ambiental Córdoba, que, ao longo da década de 2020, apresentaram petições ao Estado e ajuizaram ações contra novos loteamentos e o avanço minerário.

De fato, esses sujeitos de luta passaram a integrar espaços coletivos que, de forma solidária e sororal — com perspectivas feministas e de gênero —, atuam contra a des-serranização por meio da implementação de conselhos de gestão municipais e comunais de Reservas Hídricas, da defesa de territórios sagrados indígenas, de sítios patrimoniais, de assembleias territoriais ou socioambientais, de brigadas florestais comunitárias, entre outras iniciativas voltadas a apoiar pessoas e famílias serranas afetadas por incêndios. Na reciprocidade dessas ações, os habitantes rurais abriram seus territórios a práticas coletivas universitárias envolvendo guarda-parques, geógrafos, agrônomos, técnicos, artistas e um amplo conjunto de agentes que contribuem para a reexistência daqueles que, por meio da pecuária de pequena escala, resguardam as bacias serranas, lutam por alimentos saudáveis e pela recuperação de sítios ancestrais ainda utilizados para a produção de alimentos, práticas espirituais, cuidados em saúde, pesquisa científica e educação em todos os níveis.

Paralelamente, os circuitos curtos de produção alimentar agroecológica enfrentam disputas no interior do próprio campo socioambiental, interpelados por correntes do veganismo e por um conservacionismo radical que, em grande medida, projeta serras sem pessoas e sem pecuária. Nesse contexto, o debate mais recente em nós, redes e feiras agroecológicas tem levantado questões como: deve-se incorporar a produção de carnes e de produtos de origem animal às redes agroecológicas e orgânicas? Como seguir acompanhando e sustentando a vida nas Serras para além dos riscos impostos pelos incêndios? As respostas têm emergido nas próprias práticas coletivas — locros, assados, cozinhas comunitárias, redes agroecológicas, festas e caminhadas —, por meio do compartilhamento das Serras e dos alimentos produzidos em seus territórios.

5 CONCLUSÕES

A desbovinização em curso vem encontrando resistências e reexistências que a confrontam e impõem limites a uma nova etapa de des-serranização atualmente em andamento. O que está em disputa não é a carne em si, tampouco o gado, mas a terra e a água nas bacias hidrográficas desta porção do Chaco Serrano semiárido. As vozes das lutas locais aqui apresentadas expressam uma territorialidade em construção, ancorada na pecuária familiar, no compartilhar, no dançar e também no definir coletivamente o rumo comum: a defesa da serrania como bem comum.

Os acontecimentos políticos recentes na Argentina, com a ascensão do fascismo ao Estado nacional, não fizeram senão legalizar despojos que já vinham sendo "cozinhados" em assados entre determinados políticos, técnicos alinhados e empresários, visando à miamização e à europeização das paisagens serranas. A província de Córdoba, "criada desde potrillo", parafraseando Horacio Guaraní, gestou o despojo nacional hoje institucionalizado no governo de Milei. Em contraposição, as mãos de pirqueiros do cerro, de serranas e serranos pluriativos na produção de alimentos, na colheita de ervas, na alvenaria, no cercamento, na limpeza, bem como nas festas com cantos, danças, poesias e vozes que ressoam como chocalhos nas serras, expressam, após o golpe do capital, um grito coletivo: a manifestação ardente de quem resiste, judicialmente e nas ruas, ao acaparamento das Serras.

Os açougues comerciais podem ter se expandido, mas a perda de matadouros e frigoríficos locais e o fechamento de estabelecimentos pecuários familiares promoveram o despovoamento progressivo da serrania. Ainda assim, trilhas, margens de riachos, pircados, currais, taperas e escolas abandonadas vêm sendo ressignificados como lugares de encontro, de patrimonialização e de luta, para que o despovoamento rural total das serras não se concretize. É isso que desejam — e vêm alcançando — guias serranos, escoteiros, professoras, guarda-parques, brigadistas, habitantes periurbanos, ciclistas e inúmeras pessoas que cuidam desses territórios ao coabitá-los com o monte, sua gente e seus animais.

REFERÊNCIAS

AB'SABER, Aziz Nacib. Os domínios morfoclimáticos na América do Sul: primeira aproximação. **Revista Geomorfologia**, São Paulo, 1977.

AGROFY NEWS. **Mapa cárnico de la provincia de Córdoba**. Disponible en: https://news.agrofy.com.ar/noticia/157377/mapa-carnico-provincia-cordoba. Acceso en: 26 dic. 2025.

ARANDA, Diego; MOVSESIAN, Lucía. Incendios forestales en el Valle de Paravachasca (Córdoba): fragmentaciones, intereses y disputas a partir de las formas de organización comunitaria y su politización e institucionalización en el territorio. In: **Congreso Argentino de Antropología Social**, 12., 2021, La Plata. Anais […]. La Plata, 2021.

ARCEO, Nicolás. La evolución del ciclo ganadero argentino en la segunda fase del modelo sustitutivo de importaciones. **América Latina en la Historia Económica**, v. 24, n. 3, p. 161–192, 2017.

ARGAÑARAZ, Juan Pablo *et al.* Fire incidence along an elevation gradient in the mountains of central Argentina. **Ecología Austral**, v. 30, n. 2, p. 268–281, 2020. Disponible en: https://doi.org/10.25260/EA.20.30.2.0.1054. Acceso en: 26 dic. 2025.

ARGIBAY, Daihana Soledad; RENISON, Daniel. Efecto del fuego y la ganadería en bosques de *Polylepis australis* a lo largo de un gradiente altitudinal en las montañas del centro de la Argentina. **Bosque (Valdivia)**, Valdivia, v. 39, n. 1, p. 145–150, 2018. Disponible en: http://dx.doi.org/10.4067/S0717-92002018000100145. Acceso en: 26 dic. 2025.

BALMACEDA, Nadia Alexandra; DEON, Joaquin Ulises Favre. Configuración de tramas comunitarias y autonomías alimentarias agroecológicas en Sierras Chicas, Córdoba, Argentina (1985–2025). **Intersticios de la Política y la Cultura. Intervenciones Latinoamericanas**, Córdoba, v. 14, n. 27, p. 93–138, jan./jun. 2025. Disponible en: https://revistas.unc.edu.ar/index.php/intersticios/article/view/48405. Acceso en: 26 dic. 2025.

BALMACEDA, Nadia Alexandra; DEON, Joaquin Ulises. Sistemas alimentario-nutricionales agroecológicos en Argentina: ¿desterritorializando al agronegocio en la provincia de Córdoba? **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, v. 32, n. 1, p. 158–176, 2021.

BERNARDELLO, Gabriel *et al.* **Flora de la Provincia de Córdoba**. 1. ed. Córdoba: Editorial UNC, 2025.

BUSTOS MANTOVANI, Melina. El paisaje de las Sierras de Comechingones atravesado y (re)significado por mujeres caminantes. **Cardinalis**, n. 21, p. 57–76, 2024.

CELTON, Dora. Una reducción de vilelas en Córdoba. **Revista de la Junta Provincial de Historia de Córdoba**, n. 14, p. 67–120, 1991.

CENSO NACIONAL AGROPECUARIO (Argentina). **Resultados definitivos – CNA 2018**. Buenos Aires: INDEC, 2021. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/cna2018_resultados_definitivos.pdf. Acceso en: 26 dic. 2025.

CINGOLANI, Ana *et al.* La ganadería extensiva: ¿es compatible con la conservación de la biodiversidad y de los suelos? **Ecología Austral**, v. 18, n. 3, p. 253–271, 2008.

CINGOLANI, Ana M. *et al.* La vegetación de las montañas de Córdoba (Argentina) a comienzos del siglo XXI: un mapa base para el ordenamiento territorial. **Boletín de la Sociedad Argentina de Botánica**, Córdoba, v. 57, n. 1, p. 1–17, jan./mar. 2022. Disponible en: https://doi.org/10.31055/1851.2372.v57.n1.34924. Acceso en: 26 dic. 2025.

DE MOUSSY, Victor Martín. **Description géographique et statistique de la Confédération Argentine**. v. 3. Paris: Firmin Didot Frères, 1864.

DEON FAVRE, Joaquin Ulises. **Luchas por la tierra y el agua en Sierras Chicas, Córdoba (1990–2020)**. 2022. Tesis (Doctorado en Estudios Sociales Agrarios) – Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2022. Disponible en: https://rdu.unc.edu.ar/items/f832575b-86b4-4f7e-9f2d-c567dc1228e8. Acceso en: 26 dic. 2025.

DEON, Joaquin Ulises *et al.* Patrimonio serrano: luchas territoriales de la comunidad de Villa Allende. **Revista del Museo de Antropología**, v. 15, n. 3, p. 151–168, 2022. Disponible en: https://doi.org/10.31048/1852.4826.v15.n3.33374. Acceso en: 26 dic. 2025.

DEON, Joaquin Ulises. Desmontando bosque, sumando luchas sociales: territorialidades y alternativas en el desastre ambiental argentino. **Íconos. Revista de Ciencias Sociales**, n. 70, p. 151–169, 2021.

DÍAZ, María Guillermina; DEON, Joaquin Ulises. Co-producción de conocimiento y reconfiguraciones de las luchas en la provincia de Córdoba, Argentina. **Revista Geografares**, v. 6, n. 42, en prensa.

DOBRIZHOFFER, Martin. **Historia de Abiponibus**. Viennae: Typis Josephi Nob. De Kurzbek, 1784.

FRATINI, Noemí. El proceso productivo de una planta frigorífica y su incidencia en la configuración territorial de Río Segundo. **Cardinalis**, n. 1, 2013.

FURLONG, Guillermo. Las regiones rioplatenses a mediados del siglo XVIII, según noticias de Florián Baucke. **Anales de la Sociedad Argentina de Estudios Geográficos**, Buenos Aires, t. 4, n. 2, p. 209–229, 1935.

GAIDO, María Fernanda; SAPP, Mari; GOZÁLVEZ, Martín R. **Carta de Minerales Industriales, Rocas y Gemas – Hoja 3163-III Córdoba**. Buenos Aires: SEGEMAR, 2015.

GIBERTI, Horacio. **Historia económica de la ganadería argentina**. Buenos Aires, 1961.

HOCSMAN, Luis Daniel; PREDA, Graciela. Agriculturización y bovinización: la renovada territorialización capitalista en Córdoba. In: **IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales**. Buenos Aires: UBA, 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC). **Censos Nacionales Agropecuarios 1988, 2008 y 2018; Censos Nacionales 2010 y 2022**. Buenos Aires: INDEC. Disponible en: https://www.indec.gob.ar. Acceso en: 26 dic. 2025.

JIMÉNEZ-ESCOBAR, David; MARTÍNEZ, Gustavo. Plantas que mantienen al ganado. **Boletín de la Sociedad Argentina de Botánica**, v. 54, p. 617–635, 2019.

MARTINA, Emilia; BARRI, Fernando; DEON, Joaquin. Desarrollo urbano en las Sierras de Córdoba. **Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos**, n. 14, p. 187–214, 2020.

MONTAIUTI, Magalí Luciana Paz. Subordinación al capital en unidades domésticas campesinas de Córdoba. **Cuadernos de Antropología Social**, n. 49, p. 1–19, 2019.

MONTES, Aníbal. **Cami-Chin-Gon, serranías con pueblos numerosos**. Córdoba: Repositorio Digital Americanistas, UNC, 1950.

PAUCKE, Florian. **Hacia allá y para acá**. 3 v. Tucumán–Buenos Aires: Universidad Nacional de Tucumán, 1942.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; PEREYRA SANTOS, V. **Dos Cerrados e de suas riquezas**. Rio de Janeiro: FASE; CPT, 2019.

QUIRÓS, Julieta. Nacidos, criados, llegados. **Cuadernos de Geografía**, p. 271–287, 2021.

REYNA, Pablo. **Crónica de un renacer anunciado**. Córdoba: Editorial ECOVAL, 2021.

SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA (SENASA). **Estadísticas bovinas**. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/senasa. Acceso en: 26 dic. 2025.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:
Liliane Pereira Amorim;
Karla Karoline Rodrigues Silva;
Isabel Christina Gonçalves Oliveira;
Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

Revista de Direito Socioambiental
Dossiê "Territorialidades e Conflitos Socioambientais".
jul./dez. 2025

Como citar este artigo:

BRITO, Lavitta Almeida; VASCONCELOS, Ana Carolina Santana Gomes; ROTONDANO, Ricardo Oliveira. A representatividade feminina em cargos eletivos e seus desdobramentos na qualidade democrática do estado da Bahia. **Revista de Direito Socioambiental - REDIS**, Morrinhos, Brasil, v. 03, n. 02, jul./dez., 2025, p. 206-223.

Data da submissão: 15/07/2025

Data da aprovação: 11/08/2025

A REPRESENTATIVIDADE FEMININA EM CARGOS ELETIVOS E SEUS DESDOBRAMENTOS NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA DO ESTADO DA BAHIA

THE FEMALE REPRESENTATION IN ELECTIVE POSITIONS AND ITS CONSEQUENCES IN THE DEMOCRATIC QUALITY OF THE STATE OF BAHIA

LA REPRESENTACIÓN FEMENINA EN CARGOS ELECTIVOS Y SUS CONSECUENCIAS EN LA CALIDAD DEMOCRÁTICA DEL ESTADO DE BAHIA

LAVITTA ALMEIDA BRITO[1]
ANA CAROLINA SANTANA GOMES VASCONCELOS[2]
RICARDO OLIVEIRA ROTONDANO[3]

RESUMO

O presente trabalho partiu da análise de 102 amostras coletadas por meio de um questionário virtual, o qual possibilitou analisar variáveis distintas que em consonância com a revisão bibliográfica, possibilitam identificar tanto o perfil do eleitorado baiano quanto as deputadas estaduais, eleitas no escrutínio de 2018 e 2022. Com base nisso, foi possível investigar a representatividade feminina em cargos eletivos, seus desdobramentos na qualidade democrática e os efeitos da política do desvelo na participação feminina na política. Neste ínterim, evidenciou-se que tal corrente obstaculiza a concretização das expectativas dos eleitores sobre as suas próprias representantes em sua concreta atuação, pois colocam as parlamentares em uma posição política simbólica. Posto isto, é relevante debater publicamente sobre a

[1] Bacharel em Direito pela Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC/BA). Advogada. E-mail de contato: lavittabrt@gmail.com. CV: http://lattes.cnpq.br/4881290808184735. ORCID: https://orcid.org/0009-0009-7970-1443.

[2] Bacharel em Direito pela Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC/BA). Advogada. E-mail de contato: anacarolinasgv.adv@gmail.com. CV: http://lattes.cnpq.br/3347530552460834. ORCID: https://orcid.org/0009-0002-4582-0718.

[3] Pós-Doutor em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Gama Filho (UGF). Bacharel em Direito pela Faculdade Ruy Barbosa (UniRuy). É Coordenador do Mestrado em Estudos Culturais, Memória e Patrimônio (PROMEP) e Docente do Curso de Direito da Universidade Estadual de Goiás (UEG). E-mail de contato: ricardo.rotondano@ueg.br. CV: http://lattes.cnpq.br/5350349155728849. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8488-1620.

efetividade da representatividade feminina no cenário baiano e seus desdobramentos na qualidade democrática, em especial na ótica do eleitorado. A pesquisa utilizou metodologia hipotético-dedutiva, de caráter qualitativo e quantitativo, recorrendo aos métodos de procedimento histórico, documental e bibliográfico, aplicando-se um questionário fechado para os participantes da pesquisa.
Palavras-chave: Democracia. Mulheres. Representatividade. Política.

ABSTRACT

The present work started from the analysis of 102 samples collected through a virtual research questionnaire, which made it possible to analyze distinct variables that, in line with the literature review, make it possible to identify both the profile of the Bahian electorate and the state representatives, elected in the 2018 and 2022 ballots. Based on this, it was possible to investigate the female representation in elective positions, its consequences in democratic quality and the effects of the policy of care on female participation in politics. In the meantime, it was evidenced that this current hinders the realization of the expectations of voters about their own representatives in their concrete performance, because they place parliamentarians in a symbolic political position. That said, it is relevant to debate publicly about the effectiveness of female representation in the Bahian scenario and its consequences for democratic quality, especially from the perspective of the electorate. The research used a hypothetical-deductive methodology, of a qualitative and quantitative nature, using historical, documentary, and bibliographical procedures, applying a closed questionnaire to the research participants.
Keywords: Democracy. Women. Representation. Politics.

RESUMEN

Este estudio analizó 102 muestras recopiladas mediante una encuesta virtual. Esto permitió el análisis de distintas variables que, en consonancia con la revisión bibliográfica, permiten identificar tanto el perfil del electorado bahiano como el de los representantes estatales electos en las elecciones de 2018 y 2022. Con base en esto, fue posible investigar la representación femenina en cargos electivos, su impacto en la calidad democrática y los efectos de las políticas de cuidado en la participación femenina en política. Asimismo, se evidenció que esta tendencia dificulta el cumplimiento de las expectativas de los votantes respecto a sus propios representantes en sus acciones concretas, ya que coloca a los parlamentarios en una posición política simbólica. Por lo tanto, es importante debatir públicamente la efectividad de la representación femenina en Bahia y su impacto en la calidad democrática, especialmente desde la perspectiva del electorado. La investigación utilizó una metodología hipotético-deductiva, de carácter cualitativo y cuantitativo, utilizando procedimientos históricos, documentales y bibliográficos, aplicando un cuestionario cerrado a los participantes de la investigación.
Palabras clave: Democracia. Mujeres. Representación. Política.

INTRODUÇÃO

Partindo-se, da compreensão de que a consolidação do Estado Democrático de Direito brasileiro possui raízes profundas na Constituição Federal de 1988, é impositivo delimitar que a cidadania e a dignidade da pessoa humana têm por objetivo fundamental construir uma sociedade em "devir", visto que as normas jurídicas variam através da história (Cunha Júnior, 2019).

Para reduzir as desigualdades, é imprescindível discutir a ampliação do catálogo dos direitos fundamentais – para nele incluir a efetiva participação política ampla e igualitária, à luz da paridade de gênero, considerando que, apesar de existir incentivos normativos à inclusão da mulher na política, que visam proporcionar uma maior igualdade nesse cenário, a participação da mulher ainda é aquém do esperado.

A efetividade das pautas políticas relacionadas às reivindicações de gênero, e o amadurecimento da democracia, estão diretamente associadas à maior representatividade feminina no âmbito político (Gomes *et al.*, 2018). O patriarcado torna-se um meio de impedimento para pôr fim a essa desigualdade. Essa organização social explica porque as mulheres continuam à margem da política, numa relação de causa e efeito. Desse modo são percebidas como menos cidadãs (Biroli; Miguel, 2014).

Desta maneira, o objetivo primordial da pesquisa orbita na esfera política estadual, suas discussões a respeito da representatividade feminina em cargos eletivos e seus desdobramentos na qualidade democrática. Para a consecução desse intuito, será observada a exploração da qualidade democrática por meio da significação da democracia representativa e participativa no Estado baiano e o efeito da representatividade simbólica e substanciadas candidatas estaduais eleitas, com base nos resultados obtidos.

Em um primeiro momento, antes de adentrar nas implicações da temática, é importante distinguirmos dois conceitos: representação *versus* representatividade, embora relacionadas, guardam diferenças conceituais relevantes. Tal questão é debatida na esfera da participação em partidos políticos e/ou em processos decisórios imbuídos no contexto institucional.

Desse modo, a representatividade é um conceito mais abrangente e serve a um exame interseccional e comprometida com a crítica. Por este viés, não basta somente afirmar a representação do gênero feminino e salientar que as mulheres ocupam hoje apenas 18% dos cargos eletivos no Brasil, e que mais da metade da população brasileira (51,7%) é feminina, e elas representam 53% do eleitorado (Tribunal Superior Eleitoral, 2022).

Apesar de reconhecer a importância das políticas afirmativas de gênero que trazem correções dessa desigualdade no viés eleitoral/político entre homens e mulheres, somente a discussão e o incentivo a pauta de uma representação simbólica feminina pode descolar a figura do coletivo para o individual, como a principal ferramenta de transformação social. Desta maneira, percebe-se a relevância da pesquisa em traçar o perfil tanto do eleitorado quanto das representantes femininas em cargos eletivos no Estado da Bahia, a fim de investigar as desigualdades pré-estabelecidas, a desproporcionalidade naquilo que as leis vêm estabelecendo e a realidade a qual essas candidatas estão subordinadas.

O presente estudo é de caráter quantitativo e qualitativo, uma vez que a pesquisa analisou dados coletados em questionário, viabilizado pela plataforma Google Forms, o qual analisou teoricamente os resultados a fim de aprofundar a visão da democracia representativa dos eleitores baianos das suas parlamentares eleitas, nos anos de 2018 e 2019, e seus desdobramentos na qualidade democrática.

No caso da presente pesquisa, a pré-análise consistiu na seleção de livros, periódicos e artigos para sustentar uma melhor compreensão do objeto de estudo em voga. Assim, a exploração qualitativa descritiva não consistiu apenas na abordagem, mas sim no processo e seu significado, ou seja, o principal objetivo é a interpretação do fenômeno objeto de estudo (Silva; Menezes, 2005).

Do mesmo modo, a coleta de dados foi realizada através de questionários que apresentam variáveis distintas, cujas análises são apresentadas no escopo do presente estudo e através de tabelas (Fachin, 2003). Este método é regularmente aplicado nos estudos descritivos, que procuram descobrir e classificar a relação entre variáveis, os quais propõem descobrir as características de um fenômeno. Nesse tipo de pesquisa, identificam-se primeiramente as variáveis específicas que possam ser importantes, para posteriormente explicar as complexas características de um problema (Richardson, 1999). Portanto, as amostras dos resultados obtidos em dados mensuráveis e técnicas estatísticas de análise puderam permitir de forma geral, aos resultados para toda a população em estudo (Bryman *et al.*, 2011).

1 ANÁLISE DOS RESULTADOS OBTIDOS POR MEIO DO QUESTIONÁRIO SOBRE A REPRESENTATIVIDADE FEMININA DAS DEPUTADAS ESTADUAIS DA BAHIA (ELEIÇÕES 2018 E 2022)

O sufrágio feminino iniciou-se em 1932 e, apesar deste movimento de promoção à inclusão das mulheres na política, em relação ao reconhecimento dessa igualdade formal a homens e mulheres nos termos do artigo 5°, inciso “I”, da Constituição Federal de 1988, e das lutas históricas em busca da paridade de gênero no Congresso Nacional, com o intuito promover políticas favoráveis aos dois gêneros, tais medidas ainda tangenciam com os dados a qual a realidade apresenta.

O cenário político brasileiro em termos de representação é marcado predominante por uma elite política, fruto de uma herança histórica formada quase que exclusivamente por homens. A mesma lógica não se aplica às mulheres, pois de acordo com o TSE – Tribunal Superior Eleitoral (2022), apesar de representarem atualmente 53% do eleitorado brasileiro, ou seja, são a maioria, estas mulheres representam um número pequeno, enquanto parlamentares, o qual ocupam menos de 18% dos cargos eletivos.

Na Bahia, o cenário é ainda mais desproporcional. Em 2018, de 63 assentos de Deputados Estaduais, na Assembleia Legislativa, apenas 9 postos eram ocupados por parlamentares mulheres, cerca de apenas 14%, segundo dados obtidos no Portal TSE. Em 2022, esse percentual caiu para 13%, tendo em vista que houve uma redução no número de deputadas estaduais, para 8 parlamentares (Tribunal Superior Eleitoral, 2022). Trazer esses resultados é de suma importância para o desenvolvimento do presente estudo, haja vista que a análise da baixa representatividade política feminina em cargos eletivos, explica as desigualdades pré-estabelecidas, a desproporcionalidade naquilo que as leis vêm estabelecendo e a realidade a qual essas candidatas estão subordinadas. Há, em evidência, a problemática da subrepresentação feminina na política:

> As diversas interpretações teóricas para a sub-representação feminina na política apontam causas – uma das quais seria a de padrões culturais amparados na prevalência do patriarcalismo – que se associam a elementos econômicos assentados na divisão sexual do trabalho; outra causa relaciona-se com as fundamentações que deram origem à democracia liberal e que incidem sobre as formas de organização das instituições políticas. A combinação desses elementos contribuiu para a construção de convicções – que orientam práticas – de que a política é uma esfera masculina por excelência. O fato é que a reunião de tantos obstáculos torna complexo o desmantelamento das desigualdades de gênero (Ferreira, 2021, p. 83).

A fim de possibilitar melhor entendimento acerca da qualidade democrática, de como o eleitorado se comporta frente ao cenário político existente na Bahia, fora realizada uma amostra, por meio da coleta de opiniões e respostas de 102 usuárias/os de distintas regiões do Estado da Bahia, sendo elas: sudoeste, centro-sul, norte, oeste, centro-sul da Bahia e região metropolitana de Salvador. Os resultados obtidos demostram que, a grande maioria, cerca de 77% da população de amostra, declararam ser da Região Sudoeste da Bahia (Tabela 1, item 3).

Tendo em consideração que o objeto deste estudo visou à exploração da qualidade democrática por meio da significação da representatividade simbólica e substancial das candidatas estaduais eleitas, a interpretação dos resultados obtidos por intermédio desta pesquisa, auxiliou a avaliar o perfil tanto do eleitorado quanto das parlamentares baianas.

Tabela 1. Resultados do formulário acerca da representatividade feminina simbólica e concreta das deputadas estaduais da Bahia (eleições 2018 e 2022).

PERGUNTA	RESULTADO PERCENTUAL DA MAIORIA DAS RESPOSTAS	RESULTADO PERCENTUAL DAS DEMAIS RESPOSTAS.
01 – Sexo:	Feminino – 53 (52,5%)	Masculino – 48 (47,5%)
02 – Faixa etária:	25 a 34 anos – 48 (48,5%)	16 a 24 anos – 23 (22,8%) 35 a 45 anos – 21 (20,8%) 46 a 54 anos – 5 (5%)

		Mais de 55 anos – 3 (3%)
03 – Reside em qual região da Bahia?	Sudoeste – 77 (77%)	Centro sul baiano – 7 (7%) Norte da bahia – 2 (2%) Metropolitana de salvador – 12 (12%) Extremo sul – 2 (2%)
05 – O sujeito votou nas últimas eleições?	Sim – 89 (88,1%)	Não – 12 (11,9%)
06 – Qual o critério utilizado para escolha de um(a) deputado estadual?	Busco escolher aquele no qual me identifico com o perfil partidário, de ideias e programas propostos – 87 (86,1%)	Busco escolher aquele que pode me trazer algum tipo de benefício – 5 (5%) Não sei escolher, vou por indicação da família ou amigos – 4 (4%) Escolho o(a) candidato(a) que tenho apreço e gratidão – 3 (3%) Não costumo pesquisar os projetos, voto no primeiro que encontrar – 2 (2%)
07 – Você já votou em candidata do sexo feminino? Se sim, quantas vezes?	Sim, 2 ou mais vezes – 55 (54,5%)	Não votei – 23 (22,8%) Sim, apenas 1 vez – 22 (221,8%) Só voto em candidata mulher – 1 (1%)
08 – Como avalia a atuação das mulheres Deputadas Estaduais na Bahia, eleitas em 2018?	Sou indiferente – 46%	Sinto-me representado(a) pelas candidatas eleitas – 23% Não me sinto representado(a) por elas – 17%
		Não acompanho/ não conheço nenhuma/ Não pesquiso sobre – 7%
09 – Sobre as Deputadas estaduais (mulheres) eleitas em 2022 na Bahia:	Sou indiferente – 52,5%	Sinto-me representado (a) pelas candidatas eleitas – 29,7% Não me sinto representado(a) por elas – 17,8%
10 – Ao escolher uma candidata do sexo feminino, qual desses fatores você considera mais importante em sua tomada de decisões? (Selecione até duas opções)	Projetos relevantes para a sociedade – 87,8%	Bandeira partidária – 21,4% Aliança política – 18,4% Possui longa trajetória na política – 14,3% É carismática – 5,1%
12 – Dentre as políticas e projetos de leis desenvolvidos por Deputadas Estaduais dentro da Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA), marque aquelas que você já tinha conhecimento:	Criação da Bolsa Social Maria da Penha – (43,4%) Não conhecia nenhuma, mas concordo com elas – (28,3 %) Elaboração de estatística sobre a violência contra a população LGBTQIA+ e contra a população preta e no âmbito do Estado da Bahia, e dá outras providências – 19,2% Garantia da mulher gestante na remarcação de teste de aptidão física em concurso público realizado pelo Estado da Bahia – 18,2% Conheço algumas, mas discordo de algumas – 14,1% Garante os direitos constitucionais de liberdade àqueles que não queiram participar das campanhas de vacinação contra a covid-19 ou qualquer de suas variantes – 9,1% Não conheço, mas discordo de algumas – 9,1% Declaração de Utilidade Pública do MovimentAiyê Ibecdh – Instituto Brasileiro de Educação, Cultura e Desenvolvimento Humano – 2%	

Fonte: Acervo das/dos pesquisadoras/es, 2025.

Desse modo, com base na análise do item 5 (Tabela 1), pôde ser verificado como se reproduz a qualidade democrática no estado da Bahia. Nesse sentido, as respostas obtidas pelo questionário mostram que 88% das pessoas declararam que votaram nas últimas eleições, enquanto apenas 12% dos indivíduos afirmaram que não exerceram seu direito político ao voto.

Através da presente pesquisa, observou-se que ao indagar os sujeitos da amostra sobre: "Você já votou em candidata do sexo feminino? Se sim, quantas vezes?", 54,5% declararam já ter votado duas ou mais vezes; 21,8% afirmaram ter votado apenas uma vez, enquanto 22,8% afirmaram nunca ter votado em candidata do sexo feminino (Tabela 1, item 7).

Na sequência, ao serem questionados sobre como estes usuários avaliam a atuação das deputadas eleitas na Bahia nas duas últimas legislaturas, cerca de 46% das/dos entrevistadas/os afirmou ser indiferente acerca da atuação das deputadas no ano de 2018 (Tabela 1, item 8). Mais à frente, cerca de 52% das pessoas também indicaram indiferença quanto ao sentimento de representação em relação às Deputadas Estaduais baianas eleitas em 2022 (Tabela 1, item 9).

Ao refletirmos sobre as respostas dos itens 8 e 9, pudemos compreender a perspectiva deste eleitorado frente ao fenômeno das consciências individuais, ao atuar no seu direito político ao voto. Notou-se que sintomas como apatia e indiferença foram externalizados em uma consciência coletiva. Logo, tornou-se necessário a análise do impacto deste sinal no tocante a existência de uma democracia de qualidade ou não no Estado da Bahia.

No cenário estadual, os votantes baianos são compostos por 11.291.528 de eleitores e, dentre estes, 5.927.765 são mulheres – o equivalente a 52% do eleitorado baiano (Tribunal Regional Eleitoral, 2022). Ademais, analisou-se ainda nesta pesquisa que das 102 respostas coletadas a maioria foram do gênero feminino, ou seja, 53% (Tabela 1, item 1). Ao correlacionar esses dados, eclodiu a seguinte indagação: como é possível justificar o resultado dos itens 8 e 9, em relação à indiferença do eleitorado sobre a atuação de suas próprias representantes? Quais são suas raízes?

Por conseguinte, verificou-se, nos itens 6, 10 e 12 do respectivo questionário, que o eleitorado possui expectativas sobre o desempenho do governo estadual das parlamentares femininas em sua atuação política. A exemplo de: projetos relevantes para a sociedade, critérios de identificação partidária a ideias e programas propostos (Tabela 1, item 6).

É válido elucidar que a grosso modo, a democracia passa a ser de qualidade quando conta com a legitimidade e satisfação dos cidadãos quanto a suas expectativas em relação ao desempenho dos governos – qualidade em termos de resultados (Silva, 2012). Portanto, percebe-se a relevância do debate, pois a ausência da discussão sobre a qualidade democrática vem do efeito da "política do desvelo" – corrente a qual leva a crer que a alteração dos padrões de comportamento na política será a decorrência natural da paridade da presença dos sexos nos foros decisórios (Miguel, 2001).

Tal corrente obstaculiza a concretização das expectativas dos eleitores sobre as suas próprias representantes em sua atuação efetiva, pois colocam as parlamentares em uma posição política simbólica. Posto isto, é relevante debater publicamente sobre a efetividade da representatividade feminina no cenário baiano e seus desdobramentos na qualidade democrática, em especial na ótica do eleitorado.

2 APATIA E INDIFERENÇA: DOIS SINTOMAS REVELADOS NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA FEMININA BAIANA

Um dos efeitos evidentes e importantes coletados na pesquisa, realizada por intermédio do questionário, foi a concepção da consciência individual para uma consciência coletiva por parte da população entrevistada. Primeiramente, é inescusável salientar que o Estado, a Constituição Federal e a democracia são construções do espírito humano que dependem para existir de serem reconhecidas por uma comunidade de sujeitos, produtos de suas consciências individuais.

A própria organização do Estado pressupõe a adoção coletiva de um modelo de estruturação da sociedade a partir de um corpo de normas jurídicas provenientes de um mínimo consenso dos seus integrantes. Não se almeja, pois, um regime legal oriundo de ideias uniformes e homogêneas; a inegável pluralidade de pensamentos recorre, pois, ao instrumento da regra da maiora (Tocquevile, 2000; Bobbio, 2005) para chegar a decisões sobre a regulamentação institucional do Estado.

Com o avanço numérico da população nos Estados, tornou-se empiricamente necessário adotar o modelo de democracia representativa, tendo em vista que as decisões coletivas sobre cada temática em específico exigiriam enorme esforço institucional para que cada opinião singular fosse coletada e discutida. As esferas de deliberação direta, como nas famosas “pólis” gregas (MENEZES, 2010), não se constituem como formatos de decisão coletiva viáveis no contexto da modernidade.

Entretanto, a conjuntura estabelecida contemporaneamente nos sistemas de representação política possui deficiências evidentes, que prejudicam de sobremaneira a consecução dos ideais democráticos da população. Nesse sentido, a pesquisa permeou o caminho deste fenômeno da consciência individual e coletiva de tal maneira que o desenvolvimento da conjectura social leva a uma possível existência de uma qualidade democrática na participação dos eleitores na escolha de representantes populares; em específico, das representantes femininas na Assembleia Legislativa da Bahia.

Assim, conforme resultado extraído no item 8 e 9 do questionário, muito embora 54,5% dos sujeitos tenham respondido que já votaram 2 ou mais vezes em candidatas do sexo feminino, cerca

de 46% deles são indiferentes em relação à atuação das deputadas estaduais eleitas no ano 2018 e, ainda, 52,5% também se mostraram indiferentes ao sentimento de representatividade em relação às deputadas estaduais eleitas na Bahia neste ano de 2022, respectivamente (Tabela 1, itens 8 e 9).

O panorama em evidência revela um quadro de desinteresse generalizado de parcela significativa da população baiana sobre as ações e práticas políticas capitaneadas por aquelas que deveriam ser as suas representantes ante o Estado. Não obstante haja a votação e consequente eleição de representantes populares para participar do campo de deliberação política, grande parte da população não acompanha e nem exige das suas representantes a atuação necessária para levar suas pautas individuais e coletivas adiante.

Para entender a dinâmica presente nessa problemática, é necessário analisar o modelo de democracia representativa instaurado sob as bases de uma economia com viés liberal-individualista. O formato de gestão política de cunho neoliberal consiste única e exclusivamente no voto como ação exclusiva de práxis de direitos políticos para o cidadão, num Estado marcado pela transferência de responsabilidade para que as/os representantes eleitas/os exerçam com autonomia os seus respectivos postos (Marques, 2008). Há, por certo, vicissitudes explícitas nesta conjuntura.

O cenário econômico de exploração da mão de obra da maioria da população – tendo em vista que há a concentração de riqueza e dos meios de produção de uma elite financeira – insere tais sujeitos num contexto de luta pela sobrevivência diária. Restam-lhes ínfimas possibilidades de conciliar o seu escasso tempo para se dedicarem a acompanhar o desempenho político de seus representantes. Mais do que isso, a massificação consumista e individualista fruto dos meios de informação do capital organizado é internalizada pelos grupos oprimidos, impedindo-os de vislumbrar as amarras socioeconômicas nas quais estão inseridos – num processo intenso de alienação e exclusão (Freire, 1979).

Forma-se, desse modo, um ciclo de conformismo coletivo, no qual as camadas exploradas não encontram alternativas para superar sua opressão, sendo atingidas pelos mecanismos estruturais de manutenção do status quo dos grupos hegemônicos. A apatia generalizada, configurada através da passividade política (Santos, 2007) – vez que não são identificados esforços de democracia participativa por grande parte da população – proporciona terreno fértil para a consolidação dos ideais espúrios de apropriação do Estado pelos grupos de poder no cenário nacional e baiano.

Nessa perspectiva, a indiferença e o desinteresse observados sobre a atuação feminina na Assembleia Legislativa da Bahia é um sintoma da escassez de preparação coletiva para a prática de modelos de democracia participativa no estado por grande parte da população baiana. Fica patente a necessidade de execução de propostas pedagógicas para o desenvolvimento de consciências

individuais e coletivas, voltadas para o fomento da participação dentro do processo democrático e político, a fim de promover a emancipação coletiva dos sujeitos oprimidos.

Existem projetos que investem nessa perspectiva. Citamos aqui os projetos de educação jurídica popular, desenvolvidos por entidades nacionais e baianas, que almejam disseminar conhecimentos críticos para estimular a luta sociopolítica dos sujeitos históricos alijados do cenário decisional. Mediante uma proposta de desencastelamento do saber jurídico (Nunesmaia Jr.; Rocha, 1998), através de uma educação crítica e libertária, os projetos de educação jurídica popular objetivam dialogar com a população oprimida, de modo a construir conhecimentos coletivamente úteis para a sua emancipação coletiva, de forma autônoma e viável.

Dentro desse movimento, é possível identificar entidades cuja atuação está direcionada especificamente para os direitos das mulheres. É o caso das Promotoras Legais Populares (Duque *et al.*, 2011), que promovem cursos de formação sobre os direitos das mulheres para instrumentalizar a luta feminista, combatendo a violência de gênero. Tais coletivos atuam de modo dialogal e horizontalizado para estimular a construção de saberes que se proponham como eficazes para todas as mulheres, sem distinção, e que auxiliem na formação de redes de proteção coletivas (Fonseca, 2012). Nesse sentido:

> Há muito, tornou-se sinônimo de participação cidadã o simples cumprimento das suas obrigações eleitorais: o papel dos sujeitos se consome ante o ato de votar, a cada dois anos, elegendo seus representantes eleitorais para que decidam os rumos do Estado sem qualquer interferência popular. [...] Negando o referido panorama de descompromisso político popular, os projetos de formação de Promotoras Legais Populares visam engajar a população feminina alvo da capacitação para a participação dentro da gestão governamental do país, nas suas mais variadas esferas. Incitam-se as mulheres a intervir tanto nos espaços governamentais propriamente ditos – por meio da eleição das suas próprias representantes, ou mesmo atuando em conselhos e outros institutos criados para tal – quanto em espaços não-governamentais – com reivindicações, passeatas, manifestações, etc. (Rotondano, 2016, p. 267).

Nessa ótica, a indiferença dos eleitores em relação à atuação das deputadas estaduais eleitas em 2018 e 2022 para a Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, na porcentagem avaliada no questionário, corrobora para o fortalecimento do sistema político liberal-elitista que fortalece infraestruturas que excluem grupos discriminados perante o Estado democrático Brasileiro, especialmente as mulheres. As propostas de combate ao referido panorama, como o de Promotoras Legais Populares, constituem saídas viáveis para a passividade e indiferença políticas, estimulando um maior protagonismo feminino nos espaços públicos de representação.

Por isso, superar a apatia política da maioria, por intermédio da preparação da consciência individual aos sujeitos para assumir responsabilidades políticas/históricas na perspectiva do modelo

participativo de democracia e experiência teórica contra-hegemônica, é o ponto central também dessa discussão. Visto que, além de promover a qualidade democrática, por intermédio do espírito da consciência coletiva, tal medida combateria frontalmente o predomínio da composição masculina nos espaços de poder político nacional e baiano.

3 POLÍTICA DO DESVELO: REPRESENTATIVIDADE FEMININA DAS DEPUTADAS ESTADUAIS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA BAHIA

Na presente pesquisa, os dados obtidos através do item 6 do questionário aplicado indicam que 86,1% da população entrevistada utiliza como critério de escolha para uma deputada estadual a identificação com o perfil partidário, de ideias e programas propostos. Por sua vez, no item 10 do questionário, cerca de 87,8% da população considera os projetos relevantes para a sociedade como um fato importante para a decisão da escolha das candidatas no sexo feminino.

Neste campo, evidencia-se que o eleitorado busca determinar quais das suas características deseja exprimir na arena política, ou seja, auto-identificação dos seus interesses que resultam na formação da consciência coletiva. Majoritariamente, a escolha das mulheres para exercer a representação política está baseada em propostas e ações que estas podem desempenhar em seus mandatos, segundo as respostas indicadas. No entanto, é preciso discorrer sobre as barreiras sociais, ideológicas e também políticas que as mulheres enfrentam em sua atuação parlamentar.

Destaca-se aqui a corrente teórica que caracteriza o esforço patriarcal em, de modo ilusório, configurar uma subalternidade da mulher na seara política por meio de uma suposta superioridade moral masculina. Tal tese pode ser denominada como “política do desvelo” (*cares politics*) ou “pensamento maternal” (Biroli; Miguel, 2014). Essa corrente teórica afirma que as mulheres podem trazer um aporte diferenciado à vida pública, por estarem acostumadas a cuidar dos outros e a velar pelos mais indefesos. Assim, com uma presença feminina mais expressiva nas esferas de poder, haveria o abrandamento do caráter agressivo da atividade política (Biroli; Miguel, 2014).

As mulheres trariam para a política uma valorização da solidariedade e da compaixão, além da busca genuína pela paz; áreas hoje desprezadas nos embates políticos como amparo social, saúde, educação ou meio ambiente. A presença feminina possibilitaria a superação da “política de interesses”, egoísta e masculina (Biroli; Miguel, 2014). Diante disso, esse artifício transfigura-se em um âmbito de segregação das mulheres para posições subalternas na política. Visto que, no setor parlamentar, por muitas vezes as candidatas do sexo feminino passam a ocupar mais assiduamente

temas considerados "sociais," do que de *hard politics* (*política dura*), ao exemplo de temas como: administração pública, política econômica, relações internacionais (Miguel, 2001).

Logo, a problemática pela inclusão das mulheres na política foi a de que, para tornarem-se cidadãs, estas deveriam se adequar previamente ao estereótipo tradicional criado pela sociedade patriarcal das suas funções políticas. Consequentemente, este apelo perigoso fomenta a naturalização de identidades que decorrem de processos históricos de dominação entre gêneros. Nesse sentido, a pesquisa pôde constatar esse viés maternalista social no item 12 do questionário, ao relacionar algumas das propostas de Projetos de Leis discutidas pelas Deputadas Estaduais da Bahia, como exemplo:

Quadra 1. Projetos de leis discutidos pelas deputadas estaduais da Bahia

Criação da Bolsa Social Maria da Penha, promovendo o auxílio financeiro às mulheres baianas em situação de vulnerabilidade social, que estejam ameaçadas ou tenham sido vítimas de violência doméstica, familiar e de gênero, a fim de garantir o direito à vida digna, sobretudo quando houver medida protetiva, com necessidade de afastamento da residência e núcleo familiar.
Garante os direitos constitucionais de liberdade àqueles que não queiram participar das campanhas de vacinação contra a covid-19 ou qualquer de suas variantes.
Dispõe sobre a elaboração de estatística sobre a violência contra a população LGBTQIA+ e contra a população preta e no âmbito do Estado da Bahia, e dá outras providências.
Garantia da mulher gestante na remarcação de teste de aptidão física em concurso público realizado pelo Estado da Bahia
Declaração de Utilidade Pública do MovimentAiyê Ibecdh - Instituto Brasileiro de Educação, Cultura e Desenvolvimento Humano.

Fonte: Dados provenientes do questionário aplicado pelas/os pesquisadoras/es em 2022.

Percebe-se, que existe um imperativo moral da centralização da corrente teórica exposta, inserida igualmente na Assembleia Legislativa da Bahia, na atuação das deputadas estaduais. Visto que temas como cultura, saúde, proteção à criança e à mulher, amparo social aos grupos considerados vulneráveis na conjectura social, são temas que orbitam e ecoam na abordagem de que as mulheres possuem maior sensibilidade para as necessidades alheias, o que recusaria a abordagem pragmática masculina. Por conseguinte, o desaguar nesta situação pode corroborar a apenas uma representação simbólica das deputadas estaduais baianas, o que pode reforçar estereótipos de gênero e performances hegemônicas de masculinidade.

Visto isso, a ascensão das mulheres ao poder, no Estado infraestruturado no patriarcalismo[4] torna-se, no espectro simbólico político, de que as mulheres, muito embora possam exercer posições

[4] Segundo Carole Pateman (1992, p. 57), "o patriarcalismo afirma que, das características naturais de homens e mulheres, necessariamente decorrem relações hierárquicas de subordinação." Outrossim, "se baseia no apelo à natureza e no argumento de que a função natural da mulher de procriar prescreve seu lugar doméstico e subordinado na ordem das coisas" (Pateman, 1992, p. 62). Ainda, "O argumento feminista essencial é de que a doutrina 'separados, mas iguais' e o

de autoridade, têm sua voz condicionada ao véu da subalternidade, por não serem consideradas "capazes" de discorrer e atuar concretamente em outras vertentes públicas também importantes. As supostas características inatas das mulheres as condicionam para funções e práticas consideradas sensíveis, afetuosas, onde o embate político e o confronto de ideias não são considerados adequadas.

O discurso da "política maternal" ou "política do desvelo" insula as mulheres no seu fictício nicho de dependência e destinam aos homens às tarefas que são as mais valorizadas socialmente (Miguel, 2001). Em razão disso, naturaliza-se a atribuição das mulheres como cuidadoras, especialmente no âmbito familiar, no qual raramente a figura masculina se apresenta para assumir alguma função (Vasconcelos, 2009). Nesse cenário, é preciso construir uma ética do cuidado que ampare o cuidado como necessidade humana, tendo o Estado vital relevância na promoção de políticas públicas para seu pleno atendimento (Mello; Nuernberg, 2012).

A cidadania requer as qualidades de abertura e inclusividade, enquanto essa política ligada à "maternidade", procura uma relação de intimidade e exclusividade, o que é um modelo particularmente impróprio para a vida pública (Miguel, 2001). Tendo em vista essa questão, o familismo proposto pelo "pensamento maternal", ao privilegiar os laços de uniões particulares, bane a referência do bem comum e dissolve a sociedade numa profusão de particularismos.

A exibição dessa consciência pode revelar o espaço vertiginoso a qual a ideia do maternalismo e familismo, proposto pela política do desvelo às mulheres, pode desaguar no círculo público. Visto que, ainda está cristalizada a concepção de que a construção da identidade nacional do Estado brasileiro, a nível institucional, é incapaz de discernir o público do privado.

Destaca-se, nesse quadro, o fato de que tivemos apenas uma Presidenta da República mulher em toda a história da democracia brasileira (Devulsky, 2016). Os espaços de representação e representatividade política encontram-se fechados para as mulheres – especialmente os que correspondem ao alto escalão. O cenário descrito é ainda mais grave quando analisamos que a única mulher Presidenta do país foi destituída do cargo ao qual fora democraticamente eleita, de modo ilegal e ilegítimo, pela elite política majoritariamente masculina (Souza, 2016; Braz, 2017; Costa; Lima, 2023).

É preciso debater o caráter misógeno do golpe parlamentar sofrido no ano de 2016 pela então Presidenta da República Dilma Roussef (Vieira, 2022), destituída do cargo pelo suposto cometimento de "pedaladas fiscais". Muito embora a questão de gênero não tenha sido o único fator que motivou a espúria organização da elite hegemônica brasileira para depor ilegalmente a Presidenta da República

individualismo e o igualitarismo ostensivos da teoria liberal obscurecem a realidade patriarcal de uma estrutura social de desigualdade e a dominação das mulheres pelos homens" (Pateman, 1992, p. 57).

à época, certamente tal fator teve uma contribuição significativa. Desse modo, "o impeachment de 2016 foi um golpe parlamentar orquestrado com fortes dimensões de gênero, pois os esforços de oposição ao governo combinaram preconceitos e estereótipos sexistas para deslegitimar a imagem de Dilma" (Carniel; Ruggi; Ruggi, 2018, p. 254). Corrobora para a presente conclusão o fato de que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) manteve, no dia 21 de agosto de 2023, o arquivamento a Ação de Improbidade Administrativa pelas práticas imputadas a Dilma Roussef e outros na ocasião do impeachment (Richter, 2023).

No que se refere ao panorama do Estado da Bahia, a população entrevistada, no item 6, busca em sua maioria como critério de escolha para uma deputada estadual a identificação com o perfil partidário, de ideias e programas propostos e, no item 10, a população considera projetos relevantes para a sociedade como um fator importante para a decisão da escolha das candidatas no sexo feminino. Todavia, a "política do desvelo" obstaculiza a concretização das expectativas dos eleitores sob as parlamentares. Ademais, reforça uma representação simbólica vaga e fraca, pois nem todas as parlamentares mulheres conseguirão atuar em prol das pautas de políticas públicas que abarquem as necessidades socioeconômicas da população para concretizar justiça social.

Visto isso, a representação nem sempre acompanha a representatividade, conforme foi exposto em linhas introdutórias. Por isso, evidencia-se a necessidade de deslocar a figura do individual, desse fenômeno da "política do desvelo", para uma perspectiva coletiva cidadã como principal ferramenta de transformação social por meio da democracia participativa. Observa-se a imprescindibilidade de apostar na capacidade de transcendência da representação simbólica, em relação ao círculo privado da "política de desvelo", para procurar efetivar um perfil de uma representatividade concreta as parlamentares em suas ações políticas.

Logo, é imprescindível construir alternativas que ampliem premissas que, por um lado, neguem a "política do desvelo" em relação às mulheres e, de outro, invistam em instrumentos políticos capazes de legitimar a externalização dos interesses tanto do eleitorado – com o intuito de solidificar as suas satisfações políticas – quanto da atuação concreta feminina no espaço político, de modo que as mulheres possam exercer sua representação de forma desimpedida e plena.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos resultados obtidos no presente estudos visou a exploração da qualidade democrática e seus desdobramentos na política baiana. O presente trabalho demonstra não somente a transversalidade e a multidimensionalidade que abarca o estudo da participação e da consequente

representação das mulheres na política baiana, como também a importância da discussão acerca da qualidade democrática como alcance efetivo da igualdade de gênero.

Primeiramente, pôde-se verificar a discussão sobre a apatia e a indiferença como sintomas coletivos revelados na análise quantitativa, a partir dos dados obtidos por meio dos questionários aplicados com a população do Estado da Bahia. À vista disso, a pesquisa permeou o fenômeno da consciência coletiva na conjectura social, pois reflete o modo de como as intersubjetividades destes sujeitos estão entrelaçadas com a escolha de suas parlamentares.

Desse modo, constatou-se que a ideologia hegemônica de caráter liberal-individualista possui significativa influência sobre o modelo de democracia representativa posto, construído sob bases de cerceamento de práticas de participação ativa da sociedade no âmbito político. Logo, percebe-se a necessidade de superar a descrença em relação à participação popular com a representação política, o qual promoveria processos dialéticos de consciências, transformação social para a construção de uma sociedade em "devir".

Embora existam alguns esforços ao longo da história para a inclusão das mulheres na política, na perspectiva da corrente da denominada "política do desvelo", para que isto ocorra, essas devem assumir apenas o lugar de um discurso simbólico dominante. Consequentemente, sob o ponto de vista teórico, essa abordagem reforça a naturalização de identidades estereotipadas entre os gêneros na sociedade, corroborando para que haja a manutenção das performances hegemônicas de masculinidade e feminilidade.

Visto isso, a ascensão das mulheres ao poder político, infraestruturado no patriarcalismo, está ainda cerceada ao véu da subalternidade, uma vez que são edificadas uma série de barreiras que limitam que essas parlamentares tenham plena autonomia para atuar no ordenamento democrático. Nessa esteira, ainda há muito a avançar; é preciso que alternativas viáveis de ampliação do número de mulheres ocorra, assim como a abertura social e política para o exercício da representação política feminina em sua plenitude, sem recair em retóricas patriarcais discriminatórias e limitantes.

REFERÊNCIAS

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Editora Boitempo, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm; Acesso em: 20/11/2022.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6. ed.. São Paulo: Brasiliense, 2005.

BRAZ, Marcelo. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 128, pp. 85-103, jan./abr. 2017.

BRYMAN, A. **Quantity and quality in social research**. London: Routledge, 1988.

CARNIEL, Fagner; RUGGI, Lenitta; RUGGI, Júlia de Oliveira. Gênero e humor nas redes sociais: a campanha contra Dilma Roussef no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 24, n. 3, pp. 523-546, 2018.

COSTA, Camila Carvalho da; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Impeachment de Dilma Roussef: o golpe suave. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 39, n. 1, pp. 242-263, jan./jun. 2023.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito constitucional**. 13. ed. Salvador: JUSPODIVM, 2018.

DEVULSKY, Suzana Brito. **Imprensa no contra-ataque: discurso machista e o impeachment da Presidenta Dilma**. 2016. 61 f. Monografia (Graduação em Jornalismo) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

DIETZ, Mary. Citizenship with a feminist face: the problem with maternal thinking. P**olitical Theory**, v. 13, n. 1, pp. 19-37, 1985.

DUQUE, Ana Paula Del Vieira *et al.* Promotoras legais populares: repensando direito e educação para o empoderamento das mulheres. **Revista Direito & Sensibilidade**, Brasília, v. 1, n. 1, pp. 59-72, 2011.

EAGLETON, Terry. **A ideologia da estética**. Trad. Mauro Sá Rego Costa. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

EAGLETON, Terry. **Ideologia. Uma introdução**. São Paulo: Editora UNESP; Editora Boitempo, 1977.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERNANDES, Sabrina. Dilma Rousseff and the Challenge of Fighting Patriarchy Through Political Representation in Brazil. **Journal of International Women's Studies**, n. 13.3, pp. 114-126, 2012.

FERREIRA, Maria Inês Caetano. Sub-representação política de mulheres: reflexões a respeito das eleições à vereança no Recôncavo da Bahia. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 58, n. 229, pp. 79-101, jan./mar. 2021.

FONSECA, Lívia Gimenes Dias da. **A luta pela liberdade em casa e na rua: a construção do direito das mulheres a partir do projeto promotoras legais populares do Distrito Federal**. 2012. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. 12. ed. Trad. Moacir Gadotti e Lílian Lopes Martin. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos avançados**, n. 32, 2018.

GOMES, Silvana; SEPÚLVEDA, Marcos; BOTASSIO, Barbara. A representação feminina no Congresso Nacional: dilemas e desafios. **Simpósio Gênero e Políticas Públicas**, v. 5, n. 1, pp. 695-706, 2018.

LAKATOS, Maria E.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LAWLESS, Jennifer L. "Politics of Presence? Congresswomen and Symbolic Representation". **Political Research Quarterly**, n. 57, pp. 81-99, 2004.

MARQUES, Luciana Rosa. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 102, pp. 55-78, jan./abr. 2008.

MELLO, Anahi Guedes de; NUERNBERG, Adriano Henrique. Gênero e deficiência: intersecções e perspectivas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, n. 20, v. 3, pp. 635-655, set./dez. 2012.

MENEZES, Marilde Loiola de. Democracia de assembleia e democracia de parlamento: uma breve história das instituições democráticas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 23, pp. 20-45, jan./abr. 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. Política de interesses, política do desvelo: representação e "singularidade feminina". **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 9, n. 1, pp. 253-267, 2001.

MORON, Garcez Juddy; SALOMÃO, Juliana da Silva. Representação vs. Representatividade: estudos feministas no Brasil na pós-graduação. **Revista Conjuntura Global**, v. 11, n. 1, pp. 41-60, 2022.

NUNESMAIA JR., Gil; ROCHA, José Cláudio. Juristas leigos: desencastelando o saber jurídico. **Revista da CESE**, n. 6, ano XIII, dez. 1998.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RICHTER, André. TRF-1 mantém arquivamento de ação contra Dilma Roussef. **Agência Brasil**, Brasília, 21 ago. 2023. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2023-08/trf-1-mantem-arquivamento-de-acao-contra-dilma. Acesso em: 9 set. 2023.

ROTONDANO, Ricardo Oliveira. Experiências de emancipação social na educação não formal: o Projeto Promotoras Legais Populares e a democratização de direitos. In: BIEGING, P.; BUSARELLO, R. I.; ULBRICHT, V. R. (orgs.). **Educação no plural: da sala de aula às tecnologías digitais**. São Paulo: Pimenta Cultural, 2016, pp. 259-272.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. Trad. Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Bruno Carazza. **5 dados sobre a participação das mulheres na política brasileira**. Portal Politize, 17 mar. 2017. Disponível em: https://www.politize.com.br/participacaodas-mulheres-na- politica-brasileira. Acesso em: 2 fev. 2022.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. Florianópolis, 2005.

SILVA, Júlio Cezar Gaudencio. **A democracia brasileira entre cultura e instituições: teorias e argumentos em perspectiva comparada**. 2012. 207 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado**. Rio de Janeiro: Editora Leya, 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Portal do Tribunal Superior Eleitoral**, Painel Perfil Eleitorado. Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/home?session=116145557804760; Acesso em: 07 nov. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Portal do Tribunal Superior Eleitoral**, Painel Perfil Candidato. Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/painel-perfil-candidato?session=117223678512665. Acesso em: 07 nov. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Portal do Tribunal Superior Eleitoral**, Eleitorado da eleição | Perfil Eleitorado – BA. Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/wwv_flow.accept?p_context=sig-eleicao-/eleitorado/filtros/214943479665459. Acesso em: 07 nov. 2022.

TOCQUEVILE, Alexis de. **A democracia na América**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

VASCONCELOS, M. Responsabilidades familiares. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Revista do Observatório da Igualdade de Gênero**, Brasília, 2009.

VIEIRA, Liliane Cirino. **Mulheres no poder: a dimensão machista na trama do golpe contra Dilma Roussef**. 2022. 152 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Uberlândia, 2022.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

Revista de Direito Socioambiental
Dossiê "Territorialidades e Conflitos Socioambientais".
jul./dez. 2025

Como citar este artigo:

SANTOS, Laura Nunes dos; BOLFARINI, Isabella Christina da Mota; Multiparentalidade e novas configurações familiares, reflexões sobre as dinâmicas e conflitos parentais à luz da doutrina civilista e jurisprudência brasileira. **Revista de Direito Socioambiental - REDIS**, Morrinhos, Brasil, v. 03, n. 02, jul./dez., 2025, p. 224-240.

Data da submissão: 30/06/2025

Data da aprovação: 07/08/2025

MULTIPARENTALIDADE E NOVAS CONFIGURAÇÕES FAMILIARES, REFLEXÕES SOBRE AS DINÂMICAS E CONFLITOS PARENTAIS À LUZ DA DOUTRINA CIVILISTA E JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA

MULTIPARENTALITY AND NEW FAMILY CONFIGURATIONS: REFLECTIONS ON PARENTAL DYNAMICS AND CONFLICTS IN LIGHT OF CIVIL LAW DOCTRINE AND BRAZILIAN JURISPRUDENCE

MULTIPARENTALIDAD Y NUEVAS CONFIGURACIONES FAMILIARES: REFLEXIONES SOBRE LAS DINÁMICAS Y LOS CONFLICTOS PARENTALES A LA LUZ DE LA DOCTRINA CIVILISTA Y DE LA JURISPRUDENCIA BRASILEÑA

LAURA NUNES DOS SANTOS[1]
ISABELLA CHRISTINA DA MOTA BOLFARINI[2]

RESUMO

O presente artigo visa analisar a evolução do conceito de família no Direito brasileiro, com ênfase na multiparentalidade, parentalidade e socio afetividade. A partir da promulgação das Constituições Federais de 1824 a 1988, com ênfase na constituição de 1988, onde foi possível observar o rompimento do modelo tradicional de família, abrindo espaço para novos arranjos baseados no afeto, na convivência e nas

[1] Graduada em Direito (UEG). Advogada. E-mail de contato: laurandosantos17@gmail.com. CV: https://lattes.cnpq.br/7727665219825166. ORCID: https://orcid.org/0009-0002-4191-6552.

[2] Possui Doutorado em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e Pós-Doutorado em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. É Mestra em Direito Comparado pela Université Libre de Bruxelles (título reconhecido pela USP) e Mestra em Direitos Humanos pela Université Catholique de Louvain-la-Neuve (Bélgica), além de graduada em Direito. Atualmente, é professora do curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Territórios e Expressões Culturais do Cerrado (TECCER) da Universidade Estadual de Goiás, com atuação nas áreas de Direitos Humanos, Direito Constitucional e Educação em Direitos Humanos. E-mail de contato: CV: http://lattes.cnpq.br/8097163395614282. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0089-0341.

relações parentais. A valorização da dignidade da pessoa humana e o reconhecimento da afetividade como fundamento jurídico têm impulsionado a proteção a diversas estruturas familiares. Com base em legislação, provimentos do CNJ e doutrina, jurisprudência, especialmente do STF, o trabalho defende que o Direito das Famílias deve refletir a realidade plural da sociedade contemporânea e assegurar a proteção jurídica de vínculos afetivos legitimamente constituídos.
Palavras-chave: Família Contemporânea. Multiparentalidade. Socioafetividade. Constituição Federal de 1988. STF. CNJ.

ABSTRACT

This article aims to analyze the evolution of the concept of family in Brazilian law, with an emphasis on multi-parenthood, parenthood, and socio-affectivity. Since the promulgation of the Federal Constitutions from 1824 to 1988, with emphasis on the 1988 constitution, where it was possible to observe the rupture of the traditional family model, opening space for new arrangements based on affection, coexistence, and parental relationships. The valorization of the dignity of the human person and the recognition of affection as a legal basis have driven the protection of various family structures. Based on legislation, provisions of the CNJ and doctrine, jurisprudence, especially of the STF, the work argues that Family Law should reflect the plural reality of contemporary society and ensure the legal protection of legitimately constituted emotional bonds.
Keywords: Contemporary Family. Multiparenthood. Socio-affectivity. Brazilian Federal Constitution. Supreme Federal Court. CNJ.

RESUMEN

Este artículo analiza la evolución del concepto de familia en el derecho brasileño, con énfasis en la multiparentalidad, la paternidad y la socioafectividad. Desde la promulgación de las Constituciones Federales de 1824 hasta 1988, con especial énfasis en la Constitución de 1988, se observó la ruptura del modelo familiar tradicional, abriendo espacio para nuevas estructuras basadas en el afecto, la convivencia y las relaciones parentales. La valoración de la dignidad de la persona humana y el reconocimiento del afecto como fundamento jurídico han impulsado la protección de diversas estructuras familiares. Con base en la legislación, las disposiciones del CNJ, la doctrina y la jurisprudencia, especialmente del STF, el trabajo argumenta que el Derecho de Familia debe reflejar la realidad plural de la sociedad contemporánea y garantizar la protección jurídica de los vínculos afectivos legítimamente constituidos.
Palabras clave: Familia Contemporánea. Multiparentalidad. Socioafectividad. Constitución Federal de 1988. STF. CNJ.

INTRODUÇÃO

A família é uma instituição social que está em constante transformação, influenciada pelas mudanças culturais, políticas e jurídicas da sociedade. No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, o conceito de família foi ampliado, rompendo com os modelos patriarcais anteriormente vigentes. Este novo modelo valoriza a dignidade da pessoa humana, o afeto e a igualdade como fundamentos da relação familiar.

Diante desse contexto, surgem novas formas de parentalidade, como a socioafetiva e a multiparentalidade, reconhecendo que os laços de afeto podem ser tão ou mais relevantes que os laços biológicos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem papel central nesse processo, consolidando entendimentos que reconhecem o valor jurídico do afeto.

Este trabalho tem por objetivo analisar a evolução do conceito de família no Direito brasileiro, com ênfase na multiparentalidade, parentalidade e socioafetividade, abordando aspectos históricos, doutrinários, normativos e jurisprudenciais. Para isso, utiliza-se a análise de fontes legislativas, dados estatísticos e autores consagrados no Direito de Família, como Maria Berenice Dias, Rodrigo da Cunha Pereira, Paulo Lôbo e Luis Edson Fachin e outros.

O artigo adota a metodologia qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com base em revisão bibliográfica e documental. Para tanto, analisa-se legislação nacional (como a CF/88, Código Civil de 2002 e Provimentos do CNJ), decisões paradigmáticas do STF e STJ, bem como doutrina especializada (Maria Berenice Dias, Rodrigo da Cunha Pereira, Paulo Lôbo, Rolf Madaleno, entre outros). O trabalho também utiliza dados estatísticos extraídos de fontes oficiais, como o Censo Demográfico do IBGE (2022) e os relatórios do CNJ (2023), a fim de contextualizar a pesquisa na realidade empírica brasileira.

Diante da evolução normativa e da complexidade das novas configurações familiares, o problema central que orienta esta pesquisa consiste em analisar os critérios jurídicos adotados pelo ordenamento brasileiro para legitimar vínculos familiares afetivos múltiplos, com especial atenção à multiparentalidade e à posse do estado de filho. Busca-se compreender como a Constituição Federal de 1988, os julgados do STF e STJ, especialmente os de relatoria da Ministra Nancy Andrighi e os Provimentos nº 63/2017 e nº 83/2019 do CNJ fundamentam o reconhecimento da parentalidade socioafetiva.

A hipótese central da pesquisa parte da premissa de que a parentalidade, no Brasil, não está mais restrita aos vínculos consanguíneos, sendo juridicamente possível e legítimo o reconhecimento da multiparentalidade e da filiação socioafetiva, desde que haja comprovação de posse do estado de filho e convivência afetiva estável. Parte-se, ainda, da hipótese de que a jurisprudência do STF e os provimentos do CNJ consolidaram um novo paradigma jurídico, fundado na dignidade da pessoa humana e no melhor interesse da criança, em consonância com os princípios constitucionais e a realidade plural das famílias brasileiras.

A presente pesquisa justifica-se juridicamente pela necessidade de compreender a adequação do Direito de Família aos valores constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88), da igualdade de filiação (art. 227, § 6º), da afetividade e da proteção integral à criança e ao

adolescente (art. 227). A justificativa social consiste na crescente demanda por reconhecimento de novas estruturas familiares como famílias homoafetivas, recompostas, monoparentais e multiparentais que rompem com os modelos tradicionais e exigem do sistema jurídico respostas inclusivas, eficazes e coerentes com os direitos fundamentais dos envolvidos, especialmente crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade afetiva.

1 A FAMÍLIA CONTEMPORÂNEA: ANÁLISE EVOLUTIVA DAS NORMAS CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAIS BRASILEIRAS E DOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE FAMÍLIA TRADICIONAL E DO PATRIARCADO

A família é uma instituição dinâmica, cujas formas de constituição e reconhecimento acompanham as transformações sociais, políticas e culturais de cada época. No Brasil, o conceito jurídico de família passou por profundas reformulações desde a Constituição de 1824 até a vigente Constituição de 1988, refletindo um processo contínuo de evolução normativa. Observa-se que, ao longo das diversas Cartas Constitucionais, houve mudanças significativas quanto à estrutura familiar, seus fundamentos jurídicos e a ampliação dos direitos de seus membros.

A Constituição de 1824, ainda sob o regime imperial, compreendia a família à luz da doutrina católica, priorizando o casamento religioso e a autoridade patriarcal. O art. 5º reconhecia a religião católica como oficial, admitindo outros cultos apenas de forma restrita, enquanto o art. 179, inciso XXIX, abordava de forma genérica os direitos civis da família. Com a Constituição de 1891, já na Primeira República, ocorreu a laicização do Estado e o reconhecimento exclusivo do casamento civil, conforme disposto no art. 72, § 4º. Esta Carta também assegurou os direitos civis dos filhos ilegítimos e a igualdade no casamento (art. 72, § 6º), iniciando a desvinculação entre família e religião.

As constituições subsequentes aprofundaram o papel do Estado na proteção familiar. A de 1934 destacou a importância do casamento como base da família (art. 144) e previu proteção à maternidade, infância e mulher (arts. 124, alínea “f”, e 121, § 4º). Já a Constituição de 1937, sob o regime autoritário do Estado Novo, manteve uma concepção tradicional da família, valorizando a hierarquia e a moral conservadora (arts. 124 e 125). Em 1946, no processo de redemocratização, a família foi reconhecida como base da sociedade (art. 163), com normas de proteção à maternidade e à juventude (arts. 157, IV e VII), além do reconhecimento do casamento civil (art. 168).

Durante o regime militar, a Constituição de 1967, reforçada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, reafirmou o casamento como base da família (art. 175) e previu proteção à maternidade, infância e adolescência (art. 165, incisos IV e VII), embora dentro de um modelo conservador. Finalmente, a Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, rompeu com os

paradigmas tradicionais e adotou uma concepção plural e inclusiva de família. O art. 226 reconhece diversas formas de entidade familiar, como a união estável e a família monoparental, além de garantir a igualdade entre os cônjuges e a proteção à filiação, sem discriminação. Os arts. 227 a 230 complementam esse panorama, atribuindo à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar os direitos das crianças, adolescentes, jovens e idosos, com base nos princípios da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da afetividade.

A concepção tradicional de família, consolidada pelo Código Civil de 1916, baseava-se em um modelo patriarcal, herdado do Direito Romano, em que o pai exercia o poder sobre todos os membros familiares. Tal estrutura refletia uma lógica hierárquica, autoritária e excludente. A mulher, nesse contexto, ocupava posição jurídica inferior, limitada à esfera privada e privada de autonomia legal (Dias, 2022).

Além disso, a filiação era rigidamente regulada: apenas os filhos nascidos dentro do casamento eram considerados legítimos, enquanto os filhos havidos fora dele eram discriminados, inclusive no que tange aos direitos sucessórios. Famílias constituídas fora do matrimônio, como as uniões livres, monoparentais ou homoafetivas, eram marginalizadas juridicamente (Venosa, 2023).

Alguns autores entre eles, Maria Berenice Dias denunciam essa estrutura como excludente, patriarcal e incompatível com os princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade. Para a autora, o modelo tradicional de família é seletivo e incapaz de abarcar a complexidade das relações humanas contemporâneas (Dias, 2022). Da mesma forma, Rodrigo da Cunha Pereira sustenta que o Direito de Família tradicional legitima relações de poder e dominação, e não relações de afeto e solidariedade (Pereira, 2019).

Diante das transformações sociais e culturais do século XX, como a emancipação feminina, o reconhecimento da igualdade entre os sexos, e a valorização da afetividade o conceito de família passou por profundas revisões doutrinárias e jurisprudenciais. Autores como Paulo Lôbo e Silvio de Salvo Venosa identificam uma transição paradigmática, onde vínculo jurídico familiar passou a se fundamentar não mais apenas no casamento ou na consanguinidade, mas também no afeto e na convivência familiar, valores que passaram a ser juridicamente reconhecidos (Lôbo, 2011; Venosa, 2023).

Historicamente, o Direito de Família esteve atrelado a uma concepção patriarcal, centrada na autoridade masculina e na formalidade do casamento, conferindo à mulher papel subordinado e desconsiderando vínculos familiares não conformes ao padrão heteronormativo, matrimonial e biológico (Farias; Karvat, 2024). Essa visão reducionista, como destacam diversos doutrinadores, não reflete a pluralidade de arranjos familiares presentes na realidade social brasileira nos dias atuais.

Críticas ao modelo tradicional têm evidenciado sua inadequação frente aos direitos fundamentais, especialmente no que tange ao reconhecimento da diversidade familiar e à valorização das relações afetivas como elementos jurídicos legítimos.

Nesse contexto, a evolução das constituições brasileiras evidencia um movimento gradual de superação da visão tradicional do casamento e da família. Inicialmente, com o passar dos anos, novas constituições ampliaram o reconhecimento jurídico de diferentes formas de constituição familiar como evidência acima, A Constituição de 1934 permitiu, pela primeira vez, que o casamento religioso produzisse efeitos civis, desde que observadas as exigências legais, enquanto a Emenda Constitucional nº 9/1977 instituiu o divórcio, rompendo com a ideia de indissolubilidade do vínculo conjugal. Finalmente, a Constituição de 1988 consolidou os avanços anteriores e inovou ao reconhecer expressamente a união estável e a família monoparental como entidades familiares, além de estabelecer a igualdade entre os cônjuges e os filhos, independentemente de origem.

Assim, a Carta de 1988 representou uma ruptura paradigmática ao incorporar valores democráticos e inclusivos no Direito de Família, valorizando as relações afetivas e a diversidade de arranjos familiares. Como observa Costa (2006), embora o casamento civil continue sendo a forma plena de constituição familiar, a inclusão da união estável e outras formas não convencionais demonstra a adaptação do ordenamento jurídico à complexidade social contemporânea, em sintonia com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da igualdade.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco no reconhecimento jurídico da pluralidade das entidades familiares no Brasil. O artigo 226 Constituições Federal, consagrou a família como base da sociedade, mas inovou ao não restringir essa proteção ao casamento civil. Passaram a ser reconhecidas como entidades familiares a união estável art. 226, §3º e a família monoparental art. 226, §4º, estabelecendo um novo paradigma de inclusão e pluralismo.

Além disso, o artigo 227 da CF conferiu especial proteção à convivência familiar como direito fundamental da criança e do adolescente, reforçando a centralidade do afeto nas relações parentais. Essa valorização da convivência afetiva serviu de base para o reconhecimento da parentalidade socioafetiva, da multiparentalidade e da adoção baseada no afeto, desatrelada da filiação exclusivamente biológica (Madaleno, 2021).

A constitucionalização do Direito Civil, conforme defendida por Gustavo Tepedino, trouxe uma nova hermenêutica para o Direito das Famílias, orientada por princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana art. 1º, III, a igualdade de gênero art. 5º, I e art. 226, §5º e o pluralismo art. 1º, V (TepedinO, 2004).

A afetividade, embora não expressa como norma constitucional, passou a ser reconhecida como valor jurídico pela doutrina e pela jurisprudência, assumindo papel relevante na construção dos vínculos jurídicos familiares (Schreiber, 2008). Tal reconhecimento foi consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente nas decisões que afirmaram a união homoafetiva como entidade familiar (STF, ADI 4277 e ADPF 132).

Luis Edson Fachin, ao tratar da família constitucional, defende que o núcleo familiar deve ser compreendido como espaço de dignidade, solidariedade e afeto, e não apenas como unidade econômica ou reprodutiva (Fachin, 2003). Assim, o Direito de Família passa a se moldar à realidade social, e não o contrário, garantindo proteção jurídica a todos os tipos de arranjos familiares que promovam a dignidade dos seus membros.

Com base nessa concepção mais ampla e inclusiva, observa-se que o ordenamento jurídico brasileiro tem acompanhado, ainda que gradualmente, as transformações sociais quanto à estrutura e à função da família. O Código Civil de 1916 refletia um modelo patriarcal e hierarquizado, centrado na autoridade masculina e na legitimidade conferida apenas pelo casamento, desconsiderando vínculos afetivos ou arranjos fora do padrão matrimonial. Nesse contexto, a mulher ocupava posição de subordinação, e relações extramatrimoniais eram estigmatizadas e juridicamente desprotegidas.

A superação dessa visão começou com marcos normativos como a Lei do Divórcio (Lei nº 6.515/1977), que rompeu com a indissolubilidade do casamento e permitiu novas configurações familiares, e foi aprofundada com o Código Civil de 2002, fortemente influenciado pela Constituição de 1988. Este novo código consagrou a igualdade entre cônjuges e filhos, reconheceu a união estável como entidade familiar e ampliou a proteção jurídica à filiação, independentemente de sua origem. Normas como o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e o Estatuto do Idoso (2003) reforçaram a função protetiva da família, valorizando os vínculos afetivos e o cuidado intergeracional.

Ademais, iniciativas como o Projeto de Lei do Estatuto das Famílias (PLS 470/2013) refletiram o esforço legislativo de consolidar uma abordagem mais pluralista, capaz de abranger diferentes formas de convivência familiar, inclusive aquelas não contempladas pelo modelo tradicional. Ainda que arquivado, esse projeto reafirma a necessidade de um Direito de Família comprometido com a dignidade da pessoa humana, em consonância com o entendimento de Fachin (2003), para quem a família deve ser reconhecida como espaço de afeto, solidariedade e respeito mútuo, e não reduzida a um mero instituto normativo ou produtivo.

2 AÇÕES JUDICIAIS CABÍVEIS PARA O RECONHECIMENTO DA MULTIPARENTALIDADE E DA PATERNIDADE/MATERNIDADE SOCIOAFETIVA

Existem diferentes vias processuais e administrativas para o reconhecimento da filiação socioafetiva ou da multiparentalidade no ordenamento jurídico brasileiro. Abaixo estão as principais:

Ação de Reconhecimento de Paternidade ou Maternidade Socioafetiva: Com fundamento no art. 1.593 do Código Civil, essa ação busca reconhecer juridicamente a existência de vínculo parental afetivo, ainda que já exista um vínculo biológico. Como explica Maria Berenice Dias (2019, p. 286), "essa ação pode ser proposta pelo filho ou pelo pai ou mãe afetivo, e deve provar a convivência estável, pública e o exercício da função parental".

Ação de Multiparentalidade: É uma ação mais recente, que ganhou força após o julgamento do RE 898.060/SC 2016. Nela, o autor busca o reconhecimento simultâneo de dois ou mais vínculos de filiação: um biológico e outro afetivo. A multiparentalidade pode ser reconhecida tanto judicialmente como incidentalmente em ações de retificação de registro civil, guarda ou alimentos.

Ação de Averiguação de Paternidade/Maternidade com Pedido de Inclusão Socioafetiva: Essa ação é usada quando existe dúvida sobre a origem da filiação, mas também se busca o reconhecimento da parentalidade socioafetiva em paralelo. Permite que, mesmo identificado o pai/mãe biológico, o vínculo afetivo também seja juridicamente reconhecido.

Retificação de Registro Civil: Com base no art. 109 da Lei de Registros Públicos Lei nº 6.015/1973, essa ação busca a alteração ou inclusão de dados no registro civil, especialmente o nome do pai/mãe afetivo.

Reconhecimento Extrajudicial (Provimento nº 63/2017 do CNJ): Se houver consenso entre as partes, é possível reconhecer a paternidade ou maternidade socioafetiva diretamente no cartório. O Provimento nº 63/2017 do CNJ permite essa medida, desde que comprovada a convivência pública, contínua e o consentimento mútuo.

Como destaca Maria Berenice Dias (2019, p. 290), "o reconhecimento extrajudicial da filiação afetiva é um avanço na desburocratização do acesso aos direitos da criança e do adolescente". A jurisprudência também reconhece essas possibilidades. No REsp 1.348.536/SP, o STJ admitiu o reconhecimento da paternidade socioafetiva mesmo diante da existência de pai biológico, com base na proteção do melhor interesse do menor.

No HC 145.363, o STJ reforçou que "o reconhecimento da filiação afetiva deve ser garantido mesmo que existem dúvidas quanto à origem biológica, desde que comprovado o vínculo de fato".

Dessa forma, o ordenamento jurídico atual oferece múltiplos caminhos para o reconhecimento da filiação afetiva e da multiparentalidade, sempre com base na dignidade da pessoa humana e no melhor interesse da criança.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: MULTIPARENTALIDADE, PARENTALIDADE SOCIOAFETIVA E POSSE DO ESTADO DE FILHO

Como visto no tópico anterior, a estrutura familiar brasileira passou por relevantes transformações nas últimas décadas, impulsionadas por mudanças culturais, sociais e jurídicas. Nesse novo panorama, o Direito de Família passou a incorporar categorias até então marginalizadas, como a parentalidade socioafetiva e a multiparentalidade, alinhando-se ao princípio da dignidade da pessoa humana. A análise das categorias de parentalidade, socioafetividade e multiparentalidade permite compreender os critérios pelos quais o ordenamento jurídico reconhece, hoje, as diversas formas de vínculo familiar legítimo.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o paradigma normativo familiar deslocou-se do modelo patriarcal, centrado no casamento e na consanguinidade, para uma concepção plural de família.

Segundo Anderson Schreiber (2013, p. 51), "a afetividade se converteu em valor jurídico constitucional, sendo princípio que deve orientar a aplicação das normas de Direito de Família". Essa concepção foi fundamental para o surgimento da noção de filiação baseada na função parental e não apenas na origem genética. Rolf Madaleno (2022) sustenta que "a família é uma realidade emocional antes de ser jurídica", e que "o afeto justifica o nascimento, a permanência e até o término de vínculos jurídicos".

O reconhecimento do afeto como fundamento jurídico da filiação foi consolidado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento do RE 898.060/SC. Nessa decisão, com repercussão geral reconhecida, o STF declarou que "o afeto, presente de forma contínua e pública, é elemento suficiente para gerar vínculo de parentalidade jurídico". Nesse sentido, consolidou-se a multiparentalidade, ou seja, a possibilidade de coexistência de vínculos parentais biológicos e socioafetivos.

A III Jornada de Direito Civil do Conselho Justiça Federal (CJF), por meio do Enunciado nº 256, também reconheceu expressamente que "A posse do estado de filho (parentalidade socioafetiva) constitui modalidade de parentesco civil" (CJF, 2006). Ampliando o valor normativo do afeto para além do plano moral.

Luis Edson Fachin (2011, p. 67) afirma que "a afetividade se converteu em elemento estruturante da família contemporânea, como expressão da liberdade e da dignidade da pessoa humana", o que legitima juridicamente arranjos como famílias homoafetivas e multiparentais.

A parentalidade, no contexto jurídico atual, é um conceito funcional, que abrange o exercício dos deveres de cuidado, proteção e educação, e não apenas a origem genética. Paulo Lôbo (2019, p.

102) define parentalidade como “a relação jurídica entre pais e filhos fundada no desempenho das funções parentais, independentemente da origem biológica”.

O Código Civil, no art. 1.593, já admite que a filiação pode ter origem “biológica ou civil”, incluindo a adoção e as relações socioafetivas. O reconhecimento da multiparentalidade foi reforçado pelo STF no RE 898.060/SC, que autorizou a inclusão simultânea de dois pais, um biológico e outro afetivo no registro civil, sem a necessidade de exclusão de nenhum dos vínculos.

No plano administrativo, o Provimento nº 63/2017 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) autorizou expressamente o reconhecimento extrajudicial da filiação socioafetiva em cartório, mediante a comprovação da convivência afetiva, pública e duradoura com o filho. Essa inovação permitiu maior acesso ao reconhecimento jurídico de vínculos familiares reais, rompendo com a tradição biologizante.

A edição do Provimento nº 63/2017 pelo Conselho Nacional de Justiça representou um marco significativo na modernização e desburocratização do Direito das Famílias no Brasil. Com o objetivo de uniformizar os modelos de certidões de registro civil em todo o país, o provimento também inovou ao regulamentar o reconhecimento voluntário da paternidade e maternidade socioafetiva no âmbito extrajudicial, bem como o registro de filhos havidos por reprodução assistida. Ao permitir que vínculos familiares fundados no afeto fossem formalmente reconhecidos por meio de procedimento administrativo, sem necessidade de ação judicial, o CNJ incorporou à prática registral os avanços doutrinários e jurisprudenciais já consolidados no ordenamento jurídico, especialmente no que tange à valorização da afetividade como princípio estruturante das relações parentais, em consonância com o paradigma constitucional inaugurado pela Carta de 1988.

Contudo, para aprimorar a segurança jurídica e regulamentar aspectos sensíveis do reconhecimento extrajudicial, o Provimento nº 83/2019 alterou dispositivos da Seção II do Provimento nº 63, impondo novos critérios para a formalização desses vínculos. Dentre as principais mudanças, destacam-se a limitação da idade mínima do filho a ser reconhecido (acima de 12 anos), a obrigatoriedade do consentimento do menor até os 18 anos, e a exigência de demonstração objetiva da socioafetividade, mediante documentos e outros elementos de prova. Além disso, o provimento passou a exigir parecer prévio do Ministério Público para validação do ato e restringiu a possibilidade de multiparentalidade extrajudicial a apenas um ascendente socioafetivo, remetendo os demais casos para apreciação judicial. Tais alterações visam assegurar a efetividade do princípio do melhor interesse da criança e do adolescente, bem como prevenir fraudes e simulações que possam comprometer a estabilidade das relações familiares reconhecidas.

Em síntese, os Provimentos nº 63 e nº 83 dialogam entre si ao buscar equilíbrio entre a celeridade e a segurança jurídica no reconhecimento da filiação socioafetiva. Ao mesmo tempo em que facilitam o acesso à justiça e promovem a inclusão de novas estruturas familiares, não descuram da proteção de direitos fundamentais, especialmente dos menores envolvidos. Com isso, reforçam o papel do afeto, da convivência e da responsabilidade como fundamentos legítimos da parentalidade contemporânea, alinhando o Direito das Famílias às exigências da dignidade da pessoa humana e à pluralidade das formações familiares reconhecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Do ponto de vista social, o Censo Demográfico 2022 do IBGE divulgou informações detalhadas sobre a composição dos domicílios brasileiros, analisadas a partir da relação de parentesco ou convivência dos moradores com a pessoa responsável. Conforme explicado por João Hallak, diretor-adjunto de Pesquisas do IBGE, esses dados, são provenientes do questionário básico, fornecem um "primeiro retrato da composição dos domicílios" e classificam as unidades domésticas em categorias como unipessoais, nucleares, compostas ou estendidas, abordando a existência de cônjuge ou filhos. Marcio Minamiguchi, gerente do IBGE, esclareceu que essa análise das unidades domésticas não representa um estudo completo sobre o conceito de família, pois dados mais específicos sobre nupcialidade e a identificação de pai ou mãe para todos os moradores são coletados no questionário da amostra do Censo.

Em paralelo a essa descrição da composição dos domicílios pelo IBGE, a realidade social brasileira abrange a emergência de diversas "novas entidades familiares", que surgiram devido a transformações sociais e culturais. Entre esses arranjos, destacam-se as "famílias reconstituídas" ou "recompostas", que são formadas por pessoas que tiveram um relacionamento anterior e agora compõem uma nova família, frequentemente com filhos de relações passadas. A complexidade dessas relações e a presença de crianças vivendo com pessoas que, mesmo não sendo seus pais biológicos, desempenham um papel fundamental em suas vidas, reforçam a relevância jurídica da parentalidade socioafetiva.

Cíntia Rosa Pereira de Lima (2020, p. 147) afirma que “a multiparentalidade representa uma resposta jurídica à realidade plural das famílias contemporâneas, sendo um instrumento de efetivação da dignidade da pessoa humana”. Já Maria Berenice Dias (2019, p. 283) defende que “negar o reconhecimento da multiparentalidade é contrariar os princípios da afetividade e da igualdade”.

Essas mudanças refletem um Direito de Família que se adapta às transformações da sociedade e passa a reconhecer vínculos múltiplos, simultâneos e legítimos, fundamentados na convivência e no afeto, e não apenas na biologia.

Diante desse atual contexto, a paternidade ou maternidade socioafetiva passou a ser definidas como o vínculo construído pelo afeto, manifestado na convivência estável, pública e com aparência de relação filial. Essa relação é identificada juridicamente pela chamada posse do estado de filho, que se caracteriza quando alguém trata outrem como filho e é assim reconhecido socialmente.

Giselda Hironaka (2018, p. 193) explica que "a posse do estado de filho é formada por três elementos: o nome, o tratamento e a fama, sendo critério essencial para o reconhecimento jurídico da filiação afetiva". Com base nesse entendimento, tanto o Judiciário quanto os cartórios passaram a reconhecer relações parentais mesmo na ausência de laço biológico ou formal de adoção.

As implicações jurídicas da filiação socioafetiva são múltiplas: o filho socioafetivo tem direito ao nome, à inclusão no registro civil, à pensão alimentícia, à herança, à guarda e à convivência familiar. Jurisprudência recente reconhece a multiparentalidade, permitindo que uma criança tenha, por exemplo, dois pais e uma mãe em sua certidão de nascimento.

Rodrigo da Cunha Pereira (2020, p. 88) destaca que "a parentalidade socioafetiva rompe com o paradigma da consanguinidade e redefine os contornos do parentesco jurídico", promovendo a função social da família. Rolf Madaleno (2022), afirma que "a filiação afetiva não apenas possui validade jurídica, como deve ser estimulada pelo ordenamento como forma de proteção da infância e da juventude".

Dados do CNJ (2023) revelam que mais de 20 mil atos de reconhecimento de filiação socioafetiva foram realizados extrajudicialmente desde a edição do Provimento nº 63, evidenciando a consolidação dessa prática. Segundo o IBGE (2021), mais de 5,5 milhões de crianças brasileiras vivem em lares sem a presença do pai biológico, muitas sendo criadas por padrastos, avós, madrastas ou casais homoafetivos situações em que o afeto tem sido o critério mais adequado para o reconhecimento jurídico da filiação.

Em relação a essas questões, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem exercido papel central na construção de um novo conceito de família no Brasil, reconhecendo formas de filiação fundadas na afetividade e não apenas na biologia. A multiparentalidade e a parentalidade socioafetiva passaram a ser juridicamente aceitas, marcando uma mudança profunda no sistema jurídico brasileiro.

O marco principal dessa transformação foi o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 898.060/SC, julgado em 2016, com repercussão geral reconhecida Tema 622. A tese fixada foi clara: "A existência da paternidade socioafetiva, declarada ou não em registro civil, não impede o reconhecimento do vínculo de filiação com o pai biológico, com os efeitos jurídicos próprios" (BRASIL, STF, RE 898.060/SC, 2016). Esse entendimento permitiu a multiparentalidade, ou seja, a

possibilidade de uma pessoa ter dois ou mais vínculos de filiação juridicamente reconhecidos, um biológico e outro socioafetivo, sem que um precise excluir o outro.

Antes mesmo dessa decisão, tribunais estaduais e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já vinham adotando decisões nesse sentido, reconhecendo a posse do estado de filho como elemento válido para a constituição da parentalidade (Dias, 2019). Esse movimento representa a "superação do paradigma biologicista, centrado exclusivamente no sangue", daí porque a decisão do STF reflete a compreensão de que o vínculo jurídico de filiação deve proteger o filho e reconhecer a realidade afetiva e de convivência que o sustenta, e não apenas a origem genética (Lobo, 2019). Afirmando-se a afetividade, passou-se à adoção de um critério legítimo para o reconhecimento da filiação no Direito contemporâneo, cujo valor é idêntico à consanguinidade (Pereira, 2020).

Com isso, a jurisprudência constitucional avançou no sentido de consolidar um modelo jurídico mais plural e protetivo da dignidade da pessoa humana, especialmente da criança e do adolescente.

Em relação à posse do estado de filho, vale destacar que esse instituto é o principal critério adotado pelo Judiciário para o reconhecimento da filiação socioafetiva. Ela se caracteriza pela presença de três elementos clássicos: nome, trato e fama (nomen, tractatus, fama).

Nome: quando o filho é tratado socialmente como tal, incluindo o uso do sobrenome do pai ou da mãe socioafetiva. Trato: quando há uma convivência contínua e o exercício das funções parentais, como cuidados, educação, afeto e responsabilidades. Fama: quando a sociedade reconhece aquela relação como sendo de pai/mãe e filho.

Segundo Giselda Hironaka (2018, p. 193), "a posse do estado de filho é formada por três elementos: o nome, o tratamento e a fama, sendo critério essencial para o reconhecimento jurídico da filiação afetiva".

O Código Civil, no art. 1.593, já admite que a filiação pode ter origem "biológica ou civil", e a doutrina e a jurisprudência têm interpretado essa norma à luz do princípio da dignidade da pessoa humana art. 1º, III, da CF/88.

A prova da existência do vínculo socioafetivo pode ser feita por testemunhas, fotos, documentos, registros escolares, e qualquer outro meio que demonstre a convivência estável e pública entre o filho e o pai/mãe socioafetivo(a).

Além disso, a posse do estado de filho tem efeitos práticos: pode justificar a concessão de guarda, a atribuição de pensão alimentícia, o reconhecimento da filiação e o direito à herança, conforme os artigos 1.694 e 1.829 do Código Civil.

Rolf Madaleno (2022, p. 161) lembra que "a posse do estado de filho é a manifestação mais concreta da parentalidade socioafetiva e precisa ser reconhecida como fonte legítima de vínculos jurídicos, inclusive sucessórios".

A jurisprudência tem aplicado esses princípios com base em uma interpretação constitucional do Direito Civil, privilegiando os laços afetivos em detrimento da simples origem biológica.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise desenvolvida ao longo deste estudo, é possível afirmar que o reconhecimento jurídico da multiparentalidade configura um avanço significativo na consolidação de um Direito de Família plural, inclusivo e comprometido com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da afetividade e do melhor interesse da criança e do adolescente. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em especial no julgamento do RE 898.060/SC, reafirma a possibilidade da coexistência de vínculos biológicos e socioafetivos, sem que haja hierarquização entre eles.

O estudo revelou que a multiparentalidade é não apenas juridicamente possível, mas socialmente necessária, refletindo as transformações reais das estruturas familiares. A parentalidade socioafetiva, reconhecida por meio da posse do estado de filho, consolida-se como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais e de superação do paradigma biológico que por muito tempo limitou o reconhecimento das relações familiares.

Entretanto, a consolidação dessa realidade demanda contínuos esforços interpretativos e legislativos que garantam segurança jurídica, especialmente nas esferas sucessória, registral e de exercício do poder familiar. O direito deve acompanhar a complexidade das relações humanas, promovendo soluções que conciliem o respeito à pluralidade com a proteção dos sujeitos vulneráveis.

Conclui-se, portanto, que a multiparentalidade representa um passo decisivo na ressignificação do conceito de família, exigindo do operador do Direito sensibilidade, conhecimento e compromisso com a realidade concreta das pessoas, especialmente no que diz respeito à valorização dos vínculos afetivos e à proteção integral da infância e juventude.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 63, de 14 de novembro de 2017**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2597. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre a organização dos Registros Públicos. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 5 abr. 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **HC 145.363/SP**, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. Julgado em 18 out. 2016. Disponível em: https://www.stj.jus.br. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.348.536/SP**, Rel. Min. Nancy Andrighi. Julgado em 24 abr. 2014. Disponível em: https://www.stj.jus.br. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2.075.230/RJ**, Rel. Min. Nancy Andrighi, Disponivel:https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_processo=REsp2075230. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2.107.638/SP**, Rel. Min. Nancy Andrighi, disponível:https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_processo=REsp2107638 Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp1487.596/MG**, Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, Disponivel:https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_processo=REsp1487596. Acesso em: 01 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **(RE) 898.060/SC**. Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 21 set. 2016. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Supremo reconhece união homoafetiva**. Notícias STF, 5 maio 2024. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/supremo-reconhece-uniao-homoafetiva . Acesso em: 5 abr. 2025.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Relatório de Atos de Reconhecimento de Filiação Socioafetiva em Cartórios**. 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br Acesso em: 10 maio 2025.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). Enunciado n.º 256. In: **III Jornada de Direito Civil. Comissão de Trabalho: Família e Sucessões**. Coordenação-Geral: Ministro Ruy Rosado de Aguiar; Coordenação da Comissão: Luiz Edson Fachin. Brasília, DF, 2005. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/501 . Acesso em: 5 maio 2025.

COSTA, Dilvanir. **O princípio da dignidade humana e o direito à saúde**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011. Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92305/Costa%20Dilvanir.pdf?sequence=6&isAllowed=y . Acesso em: 5 abr. 2025.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

FACHIN, Luis Edson. **Família, entre a biologia e o afeto**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

FACHIN, Luiz Edson. **O Direito de Família na Constituição de 1988**: princípios constitucionais e novos paradigmas. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

FARIAS, Danúbia Alves Maximiano de; KARVAT, Jaciel Santos. **A evolução do conceito de família na legislação brasileira**: desafios e perspectivas. 2024. Trabalho acadêmico publicado no repositório da Anima Educação. Disponível em: https://repositorio-api.animaeducacao.com.br/server/api/core/bitstreams/c1c05a69-f79e-49fa-8c24-dcba5300d481/content . Acesso em: 5 abr. 2025.

HIRONAKA, Giselda. A filiação e a posse do estado de filho. In: TARTUCE, Flávio (Coord.). **Direito Civil**: temas fundamentais. São Paulo: Método, 2018.

LIMA, Cíntia Rosa Pereira de. **Multiparentalidade**: uma análise à luz do princípio da dignidade da pessoa humana. Curitiba: Juruá, 2020.

LÔBO, Paulo. **Famílias Contemporâneas**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

LÔBO, Paulo. **Famílias**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MADALENO, Rolf. **Curso de Direito de Família**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Direito de Família Contemporâneo**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Parentalidade socioafetiva**: a função do afeto no Direito de Família. Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

SCHREIBER, Anderson. **A efetividade da afetividade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

SCHREIBER, Anderson. Afeto, família e o novo Código Civil: o afeto como valor jurídico e o princípio da solidariedade familiar. **Revista Brasileira de Direito de Família**, Belo Horizonte, n. 45, p. 23-40, jul./ago. 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4277**. Relator Ministro Ayres Britto. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635. Acesso em: 06 jun. 2025.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**: Direito de Família. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:
Liliane Pereira Amorim;
Karla Karoline Rodrigues Silva;
Isabel Christina Gonçalves Oliveira;
Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

Revista de Direito Socioambiental
Dossiê "Territorialidades e Conflitos Socioambientais".
jul./dez. 2025

Como citar este artigo:

BARBOSA, Isabella Spindola; GONÇALVES, Rodrigo Jurucê Mattos; RAMOS, Luciana De Souza. Resenha crítica da obra 1964: visões críticas do golpe: democracia e reformas no populismo. **Revista de Direito Socioambiental - REDIS**, Morrinhos, Brasil, v. 03, n. 02, jul./dez., 2025, p. I-IX.

Data da submissão: 27/06/2025

Data da aprovação: 24/09/2025

RESENHA

RESENHA CRÍTICA DA OBRA 1964: VISÕES CRÍTICAS DO GOLPE - DEMOCRACIA E REFORMAS NO POPULISMO

CRITICAL REVIEW OF THE WORK 1964: CRITICAL PERSPECTIVES ON THE COUP D'ÉTAT - DEMOCRACY AND REFORMS IN POPULISM

RESEÑA CRÍTICA DE LA OBRA 1964: VISIONES CRÍTICAS DEL GOLPE - DEMOCRACIA Y REFORMAS EN EL POPULISMO

ISABELLA SPINDOLA BARBOSA[1]
RODRIGO JURUCÊ MATTOS GONÇALVES[2]
LUCIANA DE SOUZA RAMOS[3]

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende resenhar de maneira crítica a obra organizada pelo professor doutor em filosofia Caio Navarro de Toledo intitulada *1964: visões críticas do golpe: democracia e reformas no populismo*, composta por um conjunto de textos produzidos para o

[1] Licenciada em História pela Universidade Estadual Estadual de Goiás (UEG) câmpus Nordeste sede Formosa, com início do curso em 2016 e conclusão em 2022. Mestranda em História pela UEG, Câmpus Sul com sede em Morrinhos. E-mail de contato: isabellaspindola@gmail.com. CV: http://lattes.cnpq.br/3587368483577552. ORCID: https://orcid.org/0009-0006-4342-282X.

[2] Doutor, mestre e licenciado em História. Estágio de pós-doutorado realizado junto do PPGH/UFG (2018-2021). Professor do Curso de História da Universidade Estadual de Goiás (UEG) e do Programa de Pós-Graduação em História: Cultura e Sociedade, nível mestrado (PPGHIS/UEG).. E-mail de contato: rodrigo.goncalves@ueg.br. CV: http://lattes.cnpq.br/2132772642943343. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3736-4804.

[3] Docente Ensino Superior no Curso de Direito da Universidade Estadual de Goiás (UEG) Campus Sul - Sede Morrinhos. Docente no curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação em História (PPGHIS), da Universidade Estadual de Goiás (UEG), Campus Sul. Pós-doutorado em Desigualdades Globais e Justiça Social pela UNB e FLACSO. Doutora e Mestra em Direito Constitucional e Teoria do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília -UNB. E-mail de contato: luciana.souza.ramos@ueg.br. CV: http://lattes.cnpq.br/1023148491666492. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4655-352X.

Seminário denominado *O golpe de 64: 30 anos*, realizado no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas em março de 1994. Os textos, produzidos por diversos escritores, ressaltam partes de um passado sombrio que deixou marcas na sociedade brasileira e que deve ser memorado em respeito às suas vítimas, civis que lutaram em prol da democracia, da liberdade de expressão e demais direitos imprescindíveis à vida humana. Portanto, este trabalho aborda os argumentos centrais de cada um dos autores presentes na obra, buscando, além de refletir e problematizar, relacionar as discussões apontadas entre os textos.

A obra conta com um sumário, apresentação, cinco capítulos e um apêndice. Cada capítulo busca abranger importantes aspectos responsáveis por instaurar e perdurar a ditadura militar iniciada em 31 de março de 1964 com término em 15 de março de 1985, entre eles têm-se: I. *Economia*, debatida pelo economista doutor em sociologia Paul Singer e pelo sociólogo Franscisco de Oliveira; II. *Política e movimentos sociais,* composto pelo doutor em filosofia Caio Navarro de Toledo, pela doutora em ciência política Argelina C. Figueiredo, cientista política Lucilia de Almeida Neves, cientista social João Roberto Martins Filho, Historiador e cientista político I. A. Moniz Bandeira; III. *Esquerdas, militares: A derrota sem resistência*, em que dialogam com os textos desenvolvidos pelo historiador e sociólogo Nelson Werneck Sodré, historiador e cientista social Jacob Gorender e filósofo e cientista jurídico e social João Quartim de Moraes; IV. *Trinta anos depois*, em que constam os textos dos sociólogos Octavio Ianni e Florestan Fernandes; e V. *Depoimento*, escrito pelo editor de livros militante Ênio Silveira. Como elemento pós textual destaca-se o apêndice, disponível no item VI, contendo uma *Bibliografia sobre o golpe de 64,* produzida por Patrícia Trópia, e um tópico a respeito da biografia dos escritores do livro.

.

1 ECONOMIA

Para refletir os aspectos econômicos no contexto do golpe militar a obra *1964: visões críticas do golpe: democracia e reformas no populismo*, apropria-se dos textos *O significado do conflito distributivo no golpe de 64*, de Paul Singer, e *Dilemas e perspectivas da economia brasileira no pré-64* de Francisco de Oliveira.

Paul Singer aponta que em 1964 o Brasil passava por um grave problema em relação a elevada inflação. O autor aponta de antes do golpe de 64 era inviável a abertura de uma poupança para as classes populares, que para a construção de seus pecúlios, optavam pela compra de terrenos em áreas periféricas. Conforme ressaltado pelo autor, a economia do período dependia totalmente da exportação de mercadorias como o café e, em 1964 e nos anos anteriores, o café consistia em 70 ou 80% do volume dos produtos exportados do Brasil. Nas palavras do autor:

> Quando o preço do café caia, o Brasil entrava em crise; quando o preço do café subia havia, não apenas no setor cafeeiro, mas através da expropriação cambial, também no setor industrial. As divisas proporcionadas pela cafeicultura permitiam importar meios de produção. Quando o volume importado crescia, a indústria se acelerava. Portanto, o ritmo de desenvolvimento do Brasil era comandado pelo câmbio, pela exploração e pelo preço do café (Singer, apud. Toledo, 1997, p.16).

Em 1963 o país enfrentava um grave problema com a dívida externa, feita de empréstimos concedidos por instituições inter-governamentais, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Mundial e outros. A inflação alta era um dos meios de transferência de renda das classes trabalhadoras ao capital. E somado a isto, havia o agravante do desencontro do valor do salário e do custo dos bens.

Neste sentido, o movimento operário teve enorme importância para reivindicar melhorias no salário, na época, desproporcional à inflação que, nos anos 60 chegou a 80% ao ano. Cabe lembrar que grande parte da população brasileira ainda vivia no campo no ano 1964 e que sua maioria vivia de sua mão-de-obra, desvalorizada e mal paga, na agricultura.

Apesar de todos os grandes pesares enfrentados no país, a democracia era bem aproveitada pela população, que sempre optava por votar na oposição. Esta afirmação é nítida e reforçada por meio do seguinte trecho:

> Linhares perdeu a eleição porque não era a favor de Dutra, Dutra perdeu porque não era a favor de Getúlio, Getúlio morreu, mas Café Filho não conseguiu evitar a eleição de Juscelino, assim como Juscelino não conseguiu evitar a eleição de Jânio Quadros. (Singer, apud. Toledo, 1997, p.18).

Essa rebeldia também pode ser observada em três movimentos sociais do período. O movimento estudantil foi definido pelo autor como “ativo, articulado, forte e com grande impacto na opinião pública” (Singer, apud. Toledo, 1997, p.18). O movimento camponês transgredia as regras estabelecidas pela propriedade privada e recebia grande atenção da mídia, que chegava a prever uma revolução agrícola. Em relação ao movimento operário, cabe destacar que foi um importante meio encontrado pelos trabalhadores para dominar os sindicatos estatais, com maior efervescência em São Paulo. Em 1953, época em que o PT já existia, pedreiros, marceneiros, metalúrgicos e outros trabalhadores mobilizaram-se em São Paulo em uma paralisação que durou cerca de seis semanas e, desde então, essa movimentação do proletariado, tornou-se cada vez mais sólida e organizada, intensificando-se em 1983 dado o surgimento da CUT. Retomando a discussão sobre o período anterior à ditadura, é necessário enfatizar a imprescindibilidade destes movimentos sociais para a ocorrência de reajustes nos salários, que passam a corresponder à inflação graças à Justiça do Trabalho.

Desta forma, cabe destacar que o golpe executado pelas Forças Armadas em 31 de março de 1964 se concretizou sob a égide dos problemas econômicos que assolavam o Brasil no período em

questão, entretanto, o tópico *Dilemas e perspectivas da economia brasileira no pré-64*, de Francisco de Oliveira, problematiza o pré determinismo ideológico muito difundido que caracteriza o golpe de 64 como a única alternativa capaz de conduzir o Brasil rumo à superação da crise econômica enfrentada nos anos anteriores ao golpe.

Além dos aspectos econômicos, é necessário enfatizar a relação política e ideológica por trás do golpe. Dada a revolução cubana, a possibilidade de ocorrer uma revolução deste tipo no Brasil foi uma ideia que a direita temeu de maneira obsessiva, visto que a imprensa, a televisão e o rádio disseminavam a concepção de que a esquerda já estava em ascensão no país e que a democracia seria extinguida por esse espectro político. Após a tomada do poder pelos militares, os movimentos sociais de operários, estudantes e camponeses foram brutalmente reprimidos e o "milagre econômico" ocorrido entre os anos de 1968 e 1976 foi utilizado para justificar e legitimar a derrocada da democracia.

2 POLÍTICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Conforme os colaboradores da obra argumentaram, a democracia fixada em 1946 foi ameaçada diversas vezes. O parlamentarismo, implantando após a tentativa de Jânio Quadros de voltar ao governo e suspender o Congresso, foi visto pelos civis conservadores como uma "solução de compromisso" diante das tentativas de golpe que frequentemente rondavam o Brasil. Nesse contexto, Toledo chama atenção para as condições em que o governo que precedeu ao golpe militar se firmou:

> O governo Goulart nasceu, conviveu e morreu sob o signo do golpe de Estado. Durante seus dois anos e meio de existência (setembro de 1961 a março de 1964), um novo contexto político social emergiu no país. Suas características básicas foram: uma intensa e prolongada crise econômico-financeira (recessão e uma inflação com taxas jamais conhecidas); constantes crises político-institucionais; ampla mobilização política das classes populares (as classes médias, a partir de meados de 1963, também entram em cena); fortalecimento do movimento operário e dos trabalhadores do campo; crise do sistema partidário e um inédito acirramento da luta ideológica de classes (Toledo, 1997, p. 31-32).

No período em que o texto de Toledo foi escrito, trinta anos após o governo de Goulart, ainda não havia um consenso a respeito deste governo. Enquanto conservadores e liberais reprovam fervorosamente o governo em questão, para alguns grupos de esquerda "tratou-se de um autêntico governo nacionalista, democrático e popular" (Toledo, 1997, p.32), e "para outros, estávamos diante de um governo de caráter populista e reformista burguês, sem nenhum real compromisso com transformações mais amplas de ordem econômico-social" (Toledo, 1997, p.32). Há ainda algumas críticas de grupos da esquerda que vão além: para eles Goulart agiu favorável às classes dominantes e ao imperialismo, entregando o poder para a direita sem nenhuma resistência.

Entretanto, apesar de todas essas críticas, no geral, a esquerda concordava que havia ocorrido, a partir dos primeiros meses de governo de Goulart, um enorme avanço ideológico e político das classes populares, visto que a política avançou rumo a espaços que não a acolhiam em épocas anteriores, como o campo, as fábricas, ruas e demais espaços.

Goulart cumpriu parte de seu mandato sob regime parlamentarista, de setembro de 1961 a janeiro de 1963, entretanto, incapaz de atender as demandas institucionais e administrativas o parlamentarismo foi revogado, dando lugar novamente ao presidencialismo.

Para enfrentar os problemas políticos, sociais e econômicos, foi adotado durante o governo de João Goulart o "Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico-Social: 1963-65". Elaborado pelo economista e ministro do planejamento Celso Furtado com a ajuda do ministro da Fazenda San Thiago Dantas, o plano em questão buscava combater a inflação, entretanto, falhou em seu propósito. Posteriormente, o envolvimento na compra da American Foreign Power (Amforp), somado ao fracasso Plano Trienal, evidenciou alguns dos sinais da política econômico-financeira antinacional do governo de João Goulart.

Outro aspecto que deve ser destacado sobre o contexto histórico anterior ao início das ditaduras possui relação com a defesa de João Goulart da necessidade de implementação de reformas sociais, necessárias tanto para o aprimoramento do capitalismo industrial do país quanto para a suavização das tensões presentes no campo social. A reforma agrária, embora não possuísse cunho revolucionário, foi duramente rejeitada pelo Congresso e pelos "setores de direita (Ipes/Ibad, ADP, Igreja, Associações femininas, etc) em que alguns eram amplamente financiados pela embaixada norte-americana e por empresas multinacionais, passaram a denunciar a "subversão" e a "comunização do país". Segundo estes setores, o governo era acusado de estimular a "desordem e a agitação social" (Toledo, 1997, p.36). Sob tais circunstâncias o governo Goulart perdeu força, pois apesar de levantar a bandeira nacionalista e das reformas de base, o governo não priorizou colocar em prática as medidas que fariam jus ao levantamento destas bandeiras.

3 ESQUERDAS, MILITARES: A DERROTA SEM RESISTÊNCIA

Ao discutir a questão *Era o golpe inevitável?*, Nelson Werneck Sodré apontou uma série de golpes ocorridos desde 1945: "o golpe de 1945, imediatamente após o fim da Guerra; o de 1954, que depõe Getúlio Vargas, as tentativas de golpe de 1955 e 61; e o golpe de 1964" (Sodré, apud. Toledo, 1997, p.103). O autor chama atenção para o conflito ideológico que sucedeu a Segunda Guerra Mundial entre as potências EUA e União Soviética, em que com intuito de defender o capitalismo, toda

tentativa de promoção de mudanças no campo político e social era combatido por meio de golpes contra o estado democrático.

Dentro desta reflexão, o autor aponta para o fato de que o golpe de 64 poderia ser evitado caso as instituições brasileiras fossem verdadeiramente democráticas. Nesta discussão, Jacob Gorender, por meio de um viés marxista ressalta que "os acontecimentos históricos e as transformações sociais são o efeito de causas definidas, ocorrendo dentro de um conjunto de determinações" (Gorender, apud. Toledo, 1997, p. 109). Dito isto, Gorender especula que caso alguns meses antes da efetivação do golpe a esquerda estivesse articulada o suficiente, a direita se sentiria intimidada e, desta forma, se evitaria a efetivação do golpe.

Entretanto, dadas as circunstâncias as quais estavam submetidas o Brasil pré ditadura militar, João Quartim de Moraes revela descrença em relação a adoção de outras ferramentas para resolver os problemas presentes no cenário político institucional daquele período. Nas suas palavras "houve um momento em que a vitória dos golpistas se tornou inelutável" (Moraes, apud. Toledo, 1997, p. 118).

4 TRINTA ANOS DEPOIS

Para pensar na conjuntura brasileira de trinta anos após a concretização do golpe, época em que foi organizado o livro, Octávio Ianni chama atenção para o seguinte fato: a partir da década de trinta o Brasil adotava um modelo de desenvolvimento nacional, após a segunda guerra mundial e com o advento da guerra fria opta-se por um modelo de desenvolvimento associado, ou dependente, e após o encerramento da ditadura militar o Brasil a experienciava o capitalismo transnacional, ou globalizado.

Nesta nova configuração, a economia do país voltou-se para o capitalismo mundial, em que as corporações transnacionais e multinacionais passaram a influenciar as práticas governamentais, que dinamizam o sistema bancário, o comércio, a agricultura e a indústria dentro de uma lógica de desestatização e privatização visando apenas a produtividade e lucratividade com vistas a uma suposta modernização estabelecidas pelo Banco Mundial, pela Organização Mundial do Comércio e pelo Fundo Monetário Internacional. Após a ditadura militar a economia brasileira passa a ser entendida não mais como agrária ou em subdesenvolvimento e sim como parte de um mercado emergente do capitalismo globalizado.

5 DEPOIMENTO

Por fim, a obra conta com o depoimento de Ênio Silveira entitulado *A resistência no plano da cultura* no qual o autor expôs sua vivência no período da ditadura militar. Em seu relato ele fala que possuía o costume de reunir-se em sua casa com diversos intelectuais de esquerda. Um deles, Nelson Verneck Sodré, que também colaborou com a produção de um dos textos disponíveis na obra analisada neste trabalho, chegou a elaborar uma lista com os nomes dos militares que anseavam pelo golpe, fazendo-a chegar até Goulart, que infelizmente não tomou nenhuma atitude para evitar a consumação desta ameaça.

Em seguida relata que estava na Rádio Nacional do Rio de Janeiro juntamente com os companheiros Nelson Werneck Sodré, Álvaro Pereira Pinto e Alex Vianni (também autor deste livro) alertando a população brasileira acerca do golpe militar no momento exato em que os militares tomaram o poder. Diante da invasão instantânea dos militares no local em que estavam, os militantes em questão chegaram a esconder-se por vinte e quatro horas na embaixada da Ioguslávia.

Após isso "começou todo um processo de violência e de abusos" (Silveira, apud. Toledo, 1997, p. 152) em que os direitos políticos do editor foram aniquilados por dez anos, sua livraria foi destruída, foi preso sete vezes e respondeu por quatro crimes à Segurança Nacional. Porém, apesar de tantas dificuldades Silveira não se abateu e fez da editora Civilização Brasileira um espaço propício para a disseminação de conhecimentos úteis na luta contra a ditadura.

Embora fosse membro do Partido Comunista, o autor revela que o desejo de ir contra e de lutar contra a ditadura partiu de um lado pessoal, e para isto, usou a editora. O militante destacou alguns dos importantes livros publicados pela editora antes do golpe, entre eles *Breve história do fascismo*, do jornalista e cineasta italiano Mário Fioranni, *Cangaceiros e fanáticos*, de Rui Facó, *Pioneiro e nacionalista*, de Delmiro Gouvea, *O Estado militarista*, de Fred J. Cook, *Introdução à revolução brasileira*, de Nelson Werneck.

Vislumbrando o golpe, com o intuito de conscientizar a população, a Civilização Brasileira lançou a coleção *Cadernos do Povo Brasileiro*, composta por uma série de livros de bolso com preço acessível que discutiam, por exemplo, os interesses de quais camadas sociais os militares buscavam representar e satisfazer. A coleção chegou a contar com entre trinta a quarenta livros, mas acabou sendo suspensa pelos militares. Destaca-se também a coleção lançada em Brasília *Violão de Rua*, que reunia diversos poetas com diferentes posicionamentos ideológicos.

Ênio Silveira passou por grandes dificuldades financeiras, pois os militares proibiram inúmeras livrarias de vender os livros da Civilização Brasileira, proibiram a editora de utilizar o Banco do Brasil e censuraram inúmeros de seus livros, entretanto Silveira seguiu resistindo às ofensivas da censura. Em suas palavras: "Um editor não é um mero mercador de livros, não é um açougueiro que enrola a carne em papel; é alguém que procura colocar a causa à frente dos interesses comerciais"

(Silveira, apud. Toledo, 1997, p. 155). Mais adiante ele reitera: "lutar contra a ditadura foi para mim algo visceralmente necessário" (Silveira, apud. Toledo, 1997, p. 156).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável que a obra utilizada para a realização deste trabalho foi bem sucedida em seu objetivo de discutir de maneira muito responsável o delicado tema da ditadura militar ocorrida no Brasil. É perceptível o cuidado de seu organizador, Caio Navarro de Toledo, em selecionar de maneira muito assertiva os colaboradores do livro, visto que todos eles apresentaram valiosas contribuições na reflexão sobre o tema proposto.

Percebe-se que foram vários os aspectos responsáveis por provocar e manter a ditadura militar. Entre estes destacam-se a crise econômica enfrentada no país, em que a dívida externa e a inflação permeavam o sistema financeiro, a crise ideológica advinda da Guerra Fria, em que, sob influência dos EUA, o medo do comunismo instalou-se e propagou-se rapidamente pelo país, o despreparo do governo de João Goulart para contornar a tentativa do golpe, a desarticulação da esquerda para providenciar meios de barrar o golpe e a própria fragilidade da democracia brasileira.

É sempre necessário refletir este conjunto de fatores, pois a partir disto é possível problematizar a percepção do golpe como se este fosse apenas uma vontade dos militares. Em *O significado da ditadura militar*, Florestan Fernandes lembra da responsabilidade que os civis tiveram na execução e na manutenção do golpe de 1964. Ele ressalta que muito civis, oriundos e defensores das "famílias tradicionais", clamaram pela ditadura, estes "viam através da mesma ótica a necessidade da opressão e da repressão, usavam o Estado com o instrumento de "preservação da ordem" e o "meio legal" de defesa coletiva em disputas defensivas e ofensivas para conter "a gentinha em seu lugar" (Fernandes, apud. Toledo, 1997, p. 141).

A obra apresentou as consequências da ditadura militar, a principal delas diz respeito ao cerceamento das liberdades humanas. Foi um longo e brutal período para milhares de brasileiros, entretanto, a resistência de muitos também foi um fato consolidado. Para exemplificar este dado, Toledo convidou o militante de esquerda Ênio Silveira para expor sua experiência na luta contra a ditadura.

.

REFERÊNCIAS

TOLEDO, Caio Navarro de (Org.). **1964**: Visões críticas do golpe: Democracia e reformas no populismo. Campinas: Unicamp, 1997.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:
Liliane Pereira Amorim;
Karla Karoline Rodrigues Silva;
Isabel Christina Gonçalves Oliveira;
Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

Revista de Direito Socioambiental
Dossiê "Territorialidades e Conflitos Socioambientais".
jul./dez. 2025

RESENHA

A IMPRESCINDIBILIDADE DA REGULAÇÃO JURÍDICA NO CAMPO PELO DIREITO AGRÁRIO CONTEMPORÂNEO – UMA ANÁLISE DA OBRA "A REGULAÇÃO DEMOCRÁTICA DO EXCEDENTE NO CAMPO: O AINDA INDISPENSÁVEL DIREITO AGRÁRIO" DE JOÃO PAULO DE FARIA SANTOS

THE INDISPENSABILITY OF LEGAL REGULATION IN THE RURAL FIELD BY CONTEMPORARY AGRARIAN LAW – AN ANALYSIS OF THE WORK "THE DEMOCRATIC REGULATION OF SURPLUS IN THE RURAL AREA: THE STILL INDISPENSABLE AGRARIAN LAW" BY JOÃO PAULO DE FARIA SANTOS

LA IMPRESCINDIBILIDAD DE LA REGULACIÓN JURÍDICA EN EL CAMPO POR EL DERECHO AGRARIO CONTEMPORÁNEO – UN ANÁLISIS DE LA OBRA "LA REGULACIÓN DEMOCRÁTICA DEL EXCEDENTE EN EL CAMPO: EL TODAVÍA INDISPENSABLE DERECHO AGRARIO" DE JOÃO PAULO DE FARIA SANTOS

GIOVANNA MARIA DOS REIS RAMOS[1]
BÁRBARA LUIZA RIBEIRO RODRIGUES[2]
EDUARDO GONÇALVES ROCHA[3]

Como citar este artigo:

RAMOS, Giovanna Maria dos Reis; RODRIGUES, Bárbara Luiza Ribeiro; ROCHA, Eduardo Gonçalves. A imprescindibilidade da regulação jurídica no campo pelo direito agrário contemporâneo – uma análise da obra "a regulação democrática do excedente no campo: o ainda indispensável direito agrário" de João Paulo de Faria Santos. **Revista de Direito Socioambiental - REDIS**, Morrinhos, Brasil, v. 03, n. 02, jul./dez., 2025, p. X-XX.

Data da submissão: 11/11/2025

Data da aprovação: 13/12/2025

[1] Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail de contato: giovanna2@discente.ufg.br. CV: http://lattes.cnpq.br/7853262391329051.

[2] Doutoranda em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (2022 - 2026) com bolsa FAPEG. Mestra em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (2014), com bolsa CAPES. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás (2011), Regional Goiás. Pesquisadora do Observatório Fundiário Goiano (OFUNGO), da Universidade Federal de Goiás, Regional Goiás. É professora efetiva, área de Direito Administrativo e Direito Constitucional, na Universidade Estadual de Goiás (UEG), Campus Sul, Sede Morrinhos. E-mail de contato: barbara.rodrigues@ueg.br. CV: http://lattes.cnpq.br/7003856843874225. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1571-2030.

[3] Professor Associado na graduação em Direito e na Pós-graduação em Direito Agrário (mestrado e doutorado) na Universidade Federal de Goiás. Possui doutorado em Direito pela Universidade de Brasília (2013), pós-doutorado pela UFSC (2025, bolsa pós-doutorado sênior CNPq), atualmente é visiting professor na Universidade de Londres, Kings College (Bolsa pós-doutorado júnior, CNPq).. E-mail de contato: eduardofdufg@ufg.br. CV: http://lattes.cnpq.br/4663157234421208. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6100-7551.

RESUMO

A presente resenha objetiva analisar criticamente a tese de doutorado de João Paulo de Faria Santos, intitulada "A Regulação *Democrática* do Excedente no Campo: O Ainda Indispensável Direito Agrário", a qual defende a contínua relevância da regulação jurídica no campo brasileiro. Para sustentar a tese, o autor apresenta a perspectiva histórica, política e legislativa da questão agrária, com vistas a se compreender a formação do Direito Agrário enquanto ramo do Direito Econômico. Adicionalmente, examina-se a transição da terra para um bem econômico (mercadoria) transacionável no mercado de terras. Esse bem, portanto, é estrategicamente desconstituído de sua dimensão coletiva para adquirir um caráter individual/privado, resguardado pelo Direito Moderno enquanto um direito absoluto. Todavia, em decorrência das crises globais do final do século XIX, emergiu uma nova forma de se pensar o Direito, resultando na criação do Constitucionalismo Econômico e no reconhecimento de que a propriedade tem uma função social, de caráter coletivo. No contexto brasileiro, o autor apresenta a maneira como a questão agrária foi tratada desde a colonização, passando pelo Estatuto da Terra (tido fundamental para a institucionalização do Direito Agrário), de 1964, e se chegando à Constituição Federal de 1988. Conclui-se que, diante dos paradoxos testemunhados no Brasil, como a fome coexistindo com as supersafras e o crescimento do "Direito do Agronegócio", a atuação do Estado e a reforma agrária permanecem cruciais para o desenvolvimento sustentável e para a salvaguarda do interesse público.
Palavras-chave: Direito Agrário Contemporâneo. Questão Agrária. Regulação Jurídica do Capital no Campo. Função Social da Propriedade

ABSTRACT

This review aims to critically analyze the doctoral thesis of João Paulo de Faria Santos, entitled "The Democratic Regulation of Surplus in the Countryside: The Still Indispensable Agrarian Law," which defends the continued relevance of legal regulation in the Brazilian countryside. To support this thesis, the author presents the historical, political, and legislative perspective of the agrarian question, aiming to understand the formation of Agrarian Law as a branch of Economic Law. Additionally, the transition of land into an economic good (commodity) tradable in the land market is examined. This good, therefore, is strategically stripped of its collective dimension to acquire an individual/private character, protected by Modern Law as an absolute right. However, as a result of the global crises of the late 19th century, a new way of thinking about Law emerged, resulting in the creation of Economic Constitutionalism and the recognition that property has a social function of a collective nature. In the Brazilian context, the author presents how the agrarian question has been addressed since colonization, through the Land Statute (considered fundamental for the institutionalization of Agrarian Law) of 1964, and culminating in the Federal Constitution of 1988. It can be concluded that, given the paradoxes witnessed in Brazil, such as hunger coexisting with bumper crops and the growth of "Agribusiness Law," the role of the State and agrarian reform remain crucial for sustainable development and for safeguarding the public interest.
Keywords: Contemporary Agrarian Law. Agrarian Question. Legal Regulation of Capital in the Countryside. Social Function of Property.

RESUMEN

Esta reseña analiza críticamente la tesis doctoral de João Paulo de Faria Santos, titulada «La regulación democrática del excedente en el campo: la aún indispensable ley agraria», que defiende la

vigencia de la regulación jurídica en el campo brasileño. Para fundamentar su tesis, el autor presenta la perspectiva histórica, política y legislativa de la cuestión agraria, con el fin de comprender la formación del Derecho Agrario como rama del Derecho Económico. Asimismo, se examina la transformación de la tierra en un bien económico (mercancía) comercializable en el mercado de tierras. Este bien, por lo tanto, se despoja estratégicamente de su dimensión colectiva para adquirir un carácter individual/privado, protegido por el Derecho Moderno como un derecho absoluto. Sin embargo, a raíz de las crisis mundiales de finales del siglo XIX, surgió una nueva concepción del Derecho, que dio lugar al constitucionalismo económico y al reconocimiento de que la propiedad tiene una función social de carácter colectivo. En el contexto brasileño, el autor presenta cómo se ha abordado la cuestión agraria desde la colonización, a través del Estatuto de Tierras (considerado fundamental para la institucionalización del Derecho Agrario) de 1964, y culminando en la Constitución Federal de 1988. Se concluye que, ante las paradojas observadas en Brasil, como la coexistencia de hambrunas y cosechas abundantes y el auge del Derecho Agrario, el papel del Estado y la reforma agraria siguen siendo cruciales para el desarrollo sostenible y la salvaguarda del interés público.
Palabras clave: Derecho Agrario Contemporáneo. Cuestión Agraria. Regulación Jurídica del Capital en el Campo. Función Social de la Propiedad.

INTRODUÇÃO

A tese ora analisada intitula-se "A Regulação Democrática do Excedente no Campo: O Ainda Indispensável Direito Agrário" e foi produzida por João Paulo de Faria Santos, no ano de 2020, para o programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

Primeiramente, a introdução já confronta o leitor com questionamentos provocativos acerca da realidade brasileira, pois o autor coloca, lado a lado, situações tão opostas que parecem quase inconciliáveis, mas na verdade estão mais unidas do que se imagina: o Brasil como um país de supersafras e, simultaneamente, de fome; e a pandemia de Covid-19 como um período em que a exportação de commodities chegou a altos níveis, mas a mesa dos brasileiros também esteve mais vazia do que o normal, já que os preços subiam sem cessar.

Nessa toada, Santos relaciona tais paradoxos à questão agrária brasileira, a qual, como ele descreve, ganhou importância nos círculos progressistas das décadas de 1950 e 1960, período em que mudanças na estruturação do campo e na organização fundiária se mostravam mais imperativas do que nunca, preparando o terreno para o surgimento de novo ramo do Direito brasileiro: o Direito Agrário. Contudo, o autor é rápido em pontuar que as noções de Direito Agrário e reforma agrária não surgiu de um súbito arroubo progressista durante o séc. XX, mas sim é parte de um conjunto de fenômenos históricos, sociais e acadêmicos muito mais abrangentes do que aqueles ocorridos durante o breve século passado.

Desde a introdução, fica evidente que a tese pretende aprofundar-se na história nacional e internacional, analisando o caminho percorrido pela questão agrária até se chegar à realidade atual do Direito Agrário – contextualização esta extremamente bem-vinda para qualquer estudioso(a) do direito. Aqui, Santos faz questão de explicar que abordará o passado do Constitucionalismo, a fim de demonstrar como a terra foi da concepção de simples mercadoria para ser considerada um bem de importância coletiva e, durante este processo, acabou influenciando a consolidação do Direito Econômico e do próprio Direito Agrário como áreas a serviço, primordialmente, do interesse público e não do privado. O autor então descreve a hipótese a ser analisada ao longo da tese, qual seja, a de que oferecer perspectiva jurídica à problemática da terra continua sendo relevante atualmente e, logo, o Direito Agrário é ainda indispensável.

1 SOBRE A INDISPENSABILIDADE DO DIREITO AGRÁRIO CONTEMPORÂNEO: AS LIÇÕES DE JOÃO PAULO DE FARIA SANTOS

O "Capítulo I – Direito Econômico como Direito da Organização da Economia", parte melhor redigida da tese, oferece um apanhado histórico essencial para compreender a transição entre a visão de mundo liberal e o intervencionismo direcionado à regulação da economia e ao bem-estar social. O autor expõe que os ideais do individualismo, da liberdade econômica e da propriedade privada absoluta – contrapontos ao Antigo Regime – pautaram a ascensão da burguesia e a solidificação de seu poder durante os séculos XVIII e XIX. Nesse período, a pandectística, corrente do pensamento jurídico baseada nos escritos romanos, surgiu para embasar o entendimento do Direito para a nova classe dominante.

O texto deixa evidente que, ao valorizar o Direito Privado de forma abstrata e autônoma, a pandectística relegou ao Direito Público um plano secundário, subserviente às relações privadas e neutro à realidade mutável, arranjo este muito favorável à classe burguesa, mas que ignorava os processos históricos e sociais pelos quais a sociedade humana tende a passar sempre. Ao defender a existência de uma ordem jurídica universal, definitiva e desvinculada das lutas dos povos, a pandectística retirou o aspecto inovador e renovador do Direito, em um engessamento que viria a se revelar insustentável.

Como a história já demonstrou, muitas vezes é preciso uma grande crise ou uma catástrofe sem precedentes para que a humanidade mude o seu rumo. Foi o que a primeira metade do século XX confirmou. Embora autores proeminentes, como Karl Marx, já tivessem apontado as falhas do pensamento liberal e as consequências do capitalismo desenfreado, foi a eclosão de conflitos mundiais e de crises econômicas devastadoras que fizeram com que ideias já sedimentadas passassem

a ser questionadas. Nesse sentido, a "pureza" do Direito e sua proximidade com a ideia absoluta de propriedade deram lugar tanto ao resgate da dimensão histórica da produção jurídica, como à noção de um Estado que regula, intervém e impõe limites a essa propriedade.

Antes mesmo do *crash* da Bolsa de Nova York, em 1929, e da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), latente parecia a necessidade de renunciar ao modelo de Estado que permitia aos proprietários, inclusive os de terra, agirem como bem entendessem, isto é, do Estado indiferente à realidade econômica. Afinal de contas, com os problemas trazidos pelo modelo liberal europeu – expressos na forma de concentração de renda, miséria e insatisfação popular –, a economia precisava deixar de ser mera questão privada, para se tornar um problema de toda a comunidade. É nesse contexto que o fenômeno do Constitucionalismo Econômico ganha vida na forma da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar de 1919, documentos que vieram contestar o ideário civilista liberal, introduzindo o Estado como agente da ordem econômica e um dos responsáveis por regular o que ficaria conhecido por "função social da propriedade".

Entende-se que essa imposição de deveres correlatos aos direitos dos proprietários é a marca da primazia do interesse coletivo, que por sua vez decorre do retorno ao protagonismo do Direito Público sobre o Direito Privado. Passa-se a entender que a economia não diz respeito somente ao âmbito individual, mas sim concerne a toda uma nação, merecendo, portanto, um tratamento jurídico adequado pelo Estado. Nasce, então, o Direito Econômico, autônomo em relação ao Direito Civil e estreitamente ligado ao mundo concreto e à regulação da atividade econômica, objetivando atingir determinados fins – como o bem-estar social, por exemplo.

A partir desse momento, a tese já começa a relacionar as transformações históricas, o Constitucionalismo Econômico e o Direito Econômico à estruturação do Direito Agrário, pois este também surge como ramo público autônomo, devendo ser discutido por todos e não somente por alguns poucos poderosos. Para explicar melhor, Santos coloca que um dos legados das duas guerras mundiais foi a prova do quão eficiente pode ser uma economia planificada, de modo que, após o fim dos conflitos, muitos países – inclusive os mais capitalistas, como os EUA – passaram a enxergar a existência de setores e bens que deveriam receber atenção e regulação especial do Estado. Assim, Karl Polanyi enumera três bens jurídicos estratégicos, os quais teriam de ser da alçada do Direito Público: dinheiro, trabalho e terra.

Em linhas gerais, a perspectiva trazida por essas mudanças foi a de que quando a terra é tratada como simples mercadoria, esta passa a ser comercializada e minimizada como natureza, seguindo-se a sua concentração nas mãos de poucos ou sua destruição. No caso do Constitucionalismo Econômico, que precedeu a formação do Direito Econômico e, consequentemente, do Agrário, a terra

deixa de ser simplesmente produto a ser possuído e negociado por pessoas privadas e torna-se algo socialmente relevante. Desse modo, quando se fala do Direito Agrário, que trata justamente do bem-jurídico "terra", é fundamental pensar em sua dimensão finalística; em outras palavras, é preciso que, como um dos ramos estreitamente ligados ao Direito Econômico, o Agrário esteja voltado a objetivos que beneficiem a sociedade como um todo, seja quanto à otimização da produção, seja na diminuição da concentração fundiária ou ainda no incentivo financeiro às atividades produtivas.

Um último ponto relevante desse primeiro capítulo é a descrição que o autor faz dos planos que foram (alguns parcialmente) implantados no Brasil: iniciando com o Plano de Metas de JK, que combinava planejamento e desenvolvimento; passando pelo Plano Trienal de João Goulart, o qual propunha reformas de estruturas econômicas (reformas de base), dentre elas a reforma agrária; ainda o Plano de Desenvolvimento da ditadura, o qual propunha crescimento e regulação, mas não passou por debate social em qualquer um de seus níveis, tornando-se mais uma amostra do totalitarismo do que da prática democrática; e, por fim, é falado da Constituição Federal de 1988, a qual prevê a ordem econômica regulada e funciona, segundo Santos, como meio termo entre o idealismo liberal e o idealismo soviético, ou seja, os mercados não atuam sem regulação e tampouco são destruídos.

Em seguida, tem-se o "Capítulo II – Direito Agrário como Tradução Jurídica da Nova Organização Econômica do Rural no Século XX", no qual o autor aborda novamente o aspecto histórico, mas dessa vez com enfoque na formação do Direito Agrário no contexto mundial. Da explicação de Santos, é possível depreender que a questão agrária ocupou papel central não só nos debates durante a transição liberal para o intervencionismo, como também antes, na conjuntura em que ideologias alternativas ao capitalismo surgiam. Quanto a isso, a tese discorre sobre a ausência do aspecto social na propriedade rural capitalista, principalmente quando se fala dos camponeses, já que a lógica do lucro deslegitima a pequena propriedade. Contudo, também na concepção socialista, os pequenos produtores não deveriam permanecer com suas terras, as quais iriam para o Estado. Aqui, Santos afirma que essa confluência de pensamentos não foi suficiente para retirar o protagonismo dos camponeses na consolidação do Direito Agrário e na luta pela reforma agrária.

A tese é bem didática quando descreve o caso da Revolução Mexicana, que culminou na já mencionada Constituição de 1917. No México, graças à pressão de camponeses, a mercantilização absoluta da terra foi barrada, confirmando sua classificação como bem pertencente à nação (propriedade originária) que apenas era, de certa maneira, cedida pelo Estado aos particulares (propriedade derivada). De acordo com esse raciocínio, cai um dos pilares da lógica civilista e liberal, pois a propriedade privada não é mais vista como direito natural.

Nessa linha, as inovações trazidas pela Revolução Mexicana reverberaram por diversos lugares da América Latina e no restante do mundo, incluindo no Brasil. Ficava evidente que era necessário tratar a problemática da terra de forma específica, fazendo nascer essa área de estudos que, conforme já dito, fazia parte do Direito Público e estava voltada para a resolução e regulação de demandas caras à sociedade, como a autonomia das comunidades tradicionais, a reforma agrária, a soberania alimentar e os direitos dos trabalhadores rurais.

É impossível dissociar o que hoje se entende por Direito Agrário da tradição italiana, afinal de contas, foi justamente na Itália que as bases desse ramo se firmaram. Santos cita, como marco do Direito Agrário, a publicação da *Rivista di Diritto Agrario*, em 1922, a qual inaugurou oficialmente as discussões acerca da emancipação do tratamento jurídico da terra em relação ao Direito Civil. Expoentes importantes do período foram Gian Gastone Bolla e Antonio Carrozza, além do espanhol Alberto Ballarín Marcial. A produção de tais autores foi tão relevante, que, em continuidade ao rompimento com a tradição liberal, os países começaram a incorporar em suas Constituições a questão agrária aliada à "função social da propriedade", além de estabelecerem seus próprios Códigos Agrários.

A função social da propriedade é ponto nevrálgico da tese examinada, sendo que Santos toca mais de uma vez no fato de que um direito sem limitação levaria ao caos. Tal visão passa a ser predominante com a incorporação da terra à temática constitucional, pois dar a alguém o direito subjetivo de possuir um pedaço de terra, sem propor um correlato dever, é prejudicial ao interesse coletivo, pois a terra é um bem essencial para a sociabilidade humana - além de ser, obviamente, parte indissociável da natureza.

Nessa toada, testemunhava-se a alteração da propriedade-especulação para a propriedade-função, a fim de direcionar o Direito Agrário ao melhoramento da vida comum e não apenas da vida privada. Outrossim, também cresciam as disputas em torno da desapropriação e da nacionalização dos meios de produção, pautas que punham fim definitivo à propriedade privada absoluta ao firmarem a noção do Estado como agente capaz de intervir e retirar de um indivíduo a sua propriedade, em prol do interesse público.

Por certo, o Brasil não escapou de tal conjuntura, uma vez que, ao longo do século. XX, tornou-se inafastável a impressão de que a reforma agrária era essencial para o país. Com isso em mente, a tese inicia seu "Capítulo III – Formação, Consolidação e Crise do Direito Agrário no Brasil", com o autor recorrendo à cronologia para elucidar como se chegou ao atual quadro nacional da questão agrária.

De maneira sucinta, Santos trata dos primórdios da colonização portuguesa no Brasil, a qual trouxe o modelo de sesmarias – muito ligado ao cultivo e à produtividade – e, posteriormente, consolidou o sistema de *plantations*, que, semelhante ao adotado nos EUA, traz o monopólio tanto do trabalho (mão de obra escravizada) quanto da terra (grandes propriedades monocultoras voltadas ao mercado externo). Esse histórico tornou o Brasil um dos maiores produtores de mercadorias primárias do mundo, o que continua até os dias atuais. Porém, em que pese a importância precoce do meio agrário para a realidade nacional, a terra recebeu um tratamento tardio no ordenamento jurídico, este somente um resultado, como muitas das iniciativas do governo brasileiro, da pressão estrangeira. A Coroa Inglesa, ávida pela expansão de seus mercados consumidores, pressionou muito o Brasil para abolir a escravidão, de modo que, em 1850, foi promulgada a chamada Lei de Terras – responsável por garantir que a terra somente fosse adquirida por meio da compra e venda, sepultando a posse e dificultando drasticamente o acesso ao campo. Essa legislação nada mais era do que a tentativa de se reter o monopólio da terra, vez que o monopólio do trabalho estava se desfazendo aos poucos.

Enquanto, nas palavras do autor, o cativeiro do homem virava o cativeiro da terra, o governo começou a buscar maneiras mais efetivas de regular o campo, pois as alternativas escolhidas até então, como o controle do excedente do café, geravam pouca coisa além de desequilíbrio entre oferta e procura. Tentou-se, ao longo do século XX, estabelecer uma ordem econômica no Brasil voltada ao fomento do mercado nacional e ao fornecimento de insumos para a industrialização e o desenvolvimento. Nisso, vale ressaltar que a função social da propriedade já fora aludida na Constituição de 1934, contudo o primeiro grande projeto do campo foi o do Estado Novo de Getúlio Vargas, que, apesar de ter foco no setor urbano, trouxe aspectos regulatórios importantes para a área rural, notadamente quanto ao setor sucroalcooleiro.

Após o fim do Estado Novo, o próximo grande projeto foi o de João Goulart, que, confrontado com a ascensão das Ligas Camponesas e a necessidade de reforma agrária e abastecimento do mercado interno, passou a incentivar a distribuição de terras e o combate à concentração fundiária. Pretendendo implantar as chamadas "reformas de base", Goulart propôs reestruturar o campo brasileiro, através de um Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) que seria ajustado anualmente. Todavia, as ideias de Jango não chegaram a se concretizar, pois o Golpe Militar de 1964 trouxe outro tipo de governo ao poder.

Durante o período ditatorial, algumas diretrizes antes discutidas foram aplicadas pelo governo militar, como a Emenda Constitucional nº 10 (ligada à Constituição Federal de 1946), a qual previu a autonomia do direito agrário e a desapropriação sancionatória (paga por títulos da dívida

pública). Além disso, foi durante a ditadura que o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) foi publicado, instituindo a concepção de Direito Econômico ao Direito Agrário brasileiro e regulamentando os contratos rurais.

Acertadamente, a tese se debruça sobre os dois fatores que explicam essa realidade durante a ditadura: 1) a pressão dos EUA, que incentivava reformas agrárias pelo mundo para diminuir a chance de levantes e revoltas semelhantes aos ocorridos na Rússia e em Cuba; e 2) a necessidade de sufocar os dissidentes no campo sem, contudo, alterar as grandes estruturas, incorporando o incentivo à colonização da fronteira agrícola como estratégia para absorver a grande massa de trabalhadores sem-terra. De acordo com o autor, alterar de fato o ambiente agrário nunca foi a intenção do governo militar, a própria criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foi apenas uma das muitas maneiras do governo garantir que a reforma permanecesse no papel, sem que isso fosse tão aparente.

Após tratar de tudo isso, a tese aborda, de maneira menos organizada, o tópico do crédito rural, que também data da época de Vargas e surge como um auxílio voltado ao custeio, investimento e comercialização no campo. Ao se perceber que o tempo de produção rural é muito diferente do de consumo, o fornecimento de subsídios aos produtores é medida que se impõe para garantir que estes consigam continuar com suas atividades. Em vista disso, foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), pela Lei nº 4.829/1965, e desde então a tomada de crédito rural é considerada essencial para a sobrevivência de muitos produtores, embora, ainda hoje, os pequenos fornecedores recebam bem menos crédito do que os grandes agropecuaristas, os quais já estão estabelecidos economicamente. Para Santos, o Manual de Crédito Rural, que regula a concessão de crédito, é considerado muito tecnocrático e pouco democrático.

Com este panorama, a tese finalmente examina a Constituição Federal de 1988, aquela responsável por colocar a função social como cláusula pétrea (artigo 5º, inciso XXIII e artigo 60, §4º), confirmando a propriedade como direito-dever e detalhando a política agrícola e fundiária (artigo 184 e seguintes). Por outro lado, mesmo com os avanços trazidos, desde a promulgação de seu texto oficial – do qual muitas propostas sobre a reforma agrária e o combate à concentração de terra foram retiradas – pouco se avançou em termos de Direito Agrário para chegar a uma reestruturação efetiva do campo e, conforme se retira do texto, o governo federal apenas adquiriu uma postura reativa, respondendo com ações somente quando provocado por algum acontecimento. Por isso, diz-se que, no período da Nova República, houve o esquecimento oficial da questão agrária, apesar de a população ainda se lembrar. Mesmo com tentativas e esboços de Planos de Reforma

Agrária, não houve progresso significativo e atualmente não há um plano de assentamentos propriamente dito.

O texto frisa que o esquecimento da pauta agrária não significa que o Direito Agrário se tornou menos importante, muito pelo contrário. O que ocorreu a partir dos anos 2000 foram alterações profundas na economia no campo, com o chamado "*boom das commodities*" e a organização de uma estrutura agroindustrial, levando ao fortalecimento do "Direito do Agronegócio". Agora, mais do que nunca, torna-se imperativa a discussão acerca da concentração fundiária, da desindustrialização – motivada pelo predomínio das exportações de produtos primários –, do enfraquecimento do mercado interno e dos problemas de abastecimento no país.

A expansão do neoliberalismo e a presença mais intensa de oligopólios internacionais tornam urgente a discussão acerca do papel do Direito Agrário, que, conforme já apontado, deve ser de proteção jurídica e consecução dos objetivos constitucionais que visem melhorias na sociedade. O autor defende que a produção de soja em larga escala, por exemplo, traz renda para seus produtores, mas não traz alimento para a mesa do povo e tampouco parece culminar em benefícios para a indústria nacional e o mercado interno. Segundo os dados estatísticos elencados, a agricultura familiar e a pequena propriedade são as maiores responsáveis por fornecer a variedade de alimentos necessária para abastecer a população brasileira, mas ainda assim não recebem o mesmo incentivo dedicado aos grandes produtores.

2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em meio a tantos embates provocados por um novo conservadorismo – com raízes pandectistas – que emergiu junto a esse "Direito do Agronegócio", é perceptível que a regulação jurídica do meio agrário é tão essencial e indispensável agora como no início do século XX.

Diante de avanços tímidos na matéria – como o estabelecimento do Programa de Aquisição de Alimentos e mudanças na Lei de Licitações –, de transformações e de dificuldades impostas por um mundo em constante mudança, a tese permite concluir que a função do Estado como agente regulador do excedente e intercessor pelos interesses coletivos deve continuar sendo exercida, fazendo frente às forças próprias de mercado e visando a garantir o desenvolvimento nacional de maneira sustentável, e assim não se esquecendo da vitalidade da reforma agrária e da valorização da pequena propriedade.

Em suma, a tese é extremamente bem escrita e detalhada, com destaque para o primeiro capítulo, e traz um tema que não sai de moda, isto é, a questão agrária. Não só a perspectiva histórica,

como também as análises política e legislativa feitas pelo autor são bem relevantes para se entender a formação do Direito Agrário.

De qualquer maneira, a tese oferece material rico para o estudante de Direito, notadamente para aquele com interesse em seguir na área de agrário e/ou constitucional.

REFERÊNCIAS

SANTOS, João Paulo de Faria. **A regulação democrática do excedente no campo**: o ainda indispensável direito agrário. 2021. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2021.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:
Liliane Pereira Amorim;
Karla Karoline Rodrigues Silva;
Isabel Christina Gonçalves Oliveira;
Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

Revista de Direito Socioambiental
Dossiê "Territorialidades e Conflitos Socioambientais".
jul./dez. 2025

O DIREITO ACHADO NA RUA E SUA RELAÇÃO COM OS CONFLITOS SÓCIO-TERRITORIAIS

LAW FOUND IN THE STREETS AND ITS RELATION TO SOCIO-TERRITORIAL CONFLICTS

EL DERECHO ENCONTRADO EN LA CALLE Y SU RELACIÓN CON LOS CONFLICTOS SOCIO-TERRITORIALES

JOSÉ GERALDO DE SOUSA JÚNIOR[1]
LILIANE PEREIRA DE AMORIM[2]

Como citar este artigo:

JÚNIOR SOUSA, José Geraldo De; AMORIM, Liliane Pereira de. O direito achado na rua e sua relação com os conflitos sócio-territoriais. Entrevista. **Revista de Direito Socioambiental - REDIS,** Morrinhos, Brasil, v. 03, n. 02, jul./dez., 2025, p. XXI-XXX.

Data da submissão: 01/11/2025

Data da aprovação: 01/12/2025

Breve Biografia:

José Geraldo de Sousa Júnior (Rio de Janeiro, 1947) é jurista, professor e pesquisador reconhecido por sua atuação em direitos humanos, cidadania e teoria crítica do direito. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais, mestre e doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), ingressou como docente na instituição em 1985, onde se tornou professor titular e foi eleito reitor em 2008. Atuou ainda como Diretor da Faculdade de Direito da UnB e como Diretor do Departamento de Política do Ens. Superior no Min. da Educação, além

[1] Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais, mestre e doutor em Direito pela UnB, é Professor Emérito e Pesquisador Colaborador Pleno Voluntário da Universidade de Brasília. Foi Diretor da Faculdade de Direito, Diretor do Departamento de Política do Ensino Superior da SESU/MEC e Reitor da UnB. Atua em Teoria do Direito, com foco em cidadania, direitos humanos e justiça. É co-líder do Grupo *O Direito Achado na Rua*, coordena sua série editorial e integra a Comissão Justiça e Paz, o IAB e a equipe de Análise de Conjuntura da CNBB. É também colunista em diversos veículos de imprensa. E-mail: jgsousa@unb.br. CV: http://lattes.cnpq.br/9749036345345037. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8974-2283.

[2] Doutora em Direito Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília-UnB. Mestra em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás-UFG. Bacharela em Direito pela Universidade Estadual do Piauí-UESPI. Advogada OAB/PI 20.437. Palestrante e Pesquisadora. CV: http://lattes.cnpq.br/1725268280864111. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9435-5790.

de ter exercido funções administrativas relevantes durante a gestão de Cristovam Buarque no Governo do Distrito Federal.

Idealizador e articulador do projeto **O Direito Achado na Rua**, consolidou uma das mais influentes correntes jurídicas brasileiras voltadas ao reconhecimento dos direitos produzidos nas lutas sociais e nos espaços públicos. Com mais de três décadas de participação no Conselho Federal da OAB, destacou-se na defesa das liberdades civis e na mediação de conflitos sociais. Autor de vasta produção acadêmica, editor de séries editoriais e referência na articulação entre teoria jurídica, democracia e emancipação social, recebeu em 2024 o título de Professor Emérito da UnB, coroando uma trajetória marcada pelo compromisso com a justiça e a transformação social.

1 – Direito Achado na Rua e os Territórios dos Povos e Comunidades Tradicionais

Liliane Pereira de Amorim: professor, em seus escritos o senhor tem ressaltado a importância do pluralismo jurídico e da ideia de um "direito achado na rua". Como esses referenciais ajudam a repensar o reconhecimento dos territórios de povos e comunidades tradicionais diante das tensões com a lógica dominante da propriedade privada e do desenvolvimento econômico?

José Geraldo de Sousa Júnior: pois bem, o direito achado na rua se apoia teoricamente na hipótese do pluralismo jurídico. Depois nós podemos ver se tiver ocasião, mais referências sobre a concepção do direito achado na rua. Mas a hipótese teórica com a qual ele se estabelece é a do pluralismo, que supõe que no mesmo espaço podem vigorar mais de uma ordem jurídica, que convivem, às vezes de modo cooperado, às vezes de modo competitivo, mas em geral operando trocas. Normalmente são trocas desiguais de juridicidade.

Mas que essa dimensão de territorialidade, que está na base do pluralismo, e que também enseja outras temporalidades, anima a dimensão intersistêmica de direitos. Por exemplo, agora mesmo, o Supremo Tribunal Federal, examinando a questão do marco legal na tese, agronegociante, incorporou a concepção dos povos originários de que o marco é ancestral, porque ele deriva de um outro sistema de direito, antropologicamente conferido como uma juridicidade que se inscreve em usos, em tradições, pré-estatais, pré-capitalistas, mas que geram uma juridicidade que é a base da legitimidade da sua posição, reivindicação. E ao decidir, o ministro Fachin, por exemplo, disse que a leitura tem que ser contra a posição desses dois sistemas. Porque o Estado produz direitos, mas é um direito legal, é um direito codificado, é um direito moderno em relação à temporalidade do direito ancestral. E, portanto, ele não pode

suprir e suprimir o direito já originário, que é anterior a ele. Então, aí é a dimensão do pluralismo jurídico, que tem uma configuração mais geral antropológica, porque são culturas muito distintas, mas no contemporâneo, às vezes, estão inseridas nas concomitâncias de muitas territorialidades. Por exemplo, um território quilombola está no urbano, está no rural, mas ele se move pela influência de uma outra forma de sociabilidade e de relação entre as pessoas e as coisas, as pessoas e elas. E, por exemplo, não existe aí um direito patrimonial. Porque esse direito é coletivo, por consideração da estratégia de sociabilidade que sobrevive na origem mesma do modo de conviver quilombola. Gerou até uma outra categoria que define isso, que é o aquilombamento, não é isso? Um pouco isso.

O pluralismo como concepção teórica surge ali pelo século XIX para o XX, quando o Estado começa a se formar. E é a tensão entre o jurídico que vai se instalar numa unidade de poder... político que se centraliza no que vai ser a forma do Estado, mas tem que lidar com um social que era carregado de juridicidades, fragmentadas, pluralizadas, né? E que era configurada na concepção de usos e tradições. Veja que o primeiro código civil brasileiro, quando entrou em vigor, no último artigo dele, diz que ele entrou em vigor revogando. Aí vêm as ordenações filipinas. mas ele completa revogando os costumes. Ou seja, um direito moderno, legal, burocrático, revogando um direito antigo e tradicional. Só que ele não é antigo, ele também continua a produzir efeitos, mesmo quando as temporalidades reterritorializam as vivências, os espaços e a ação política. Faz sentido isso?

Liliane Pereira de Amorim: O senhor destaca que os direitos humanos precisam ser lidos em chave socioambiental e não apenas individualista. Nesse sentido, como o senhor avalia a relação entre direitos territoriais de povos tradicionais e a luta por justiça socioambiental no Brasil contemporâneo?

José Geraldo de Sousa Júnior: Então, essa é uma configuração daquela hipótese do pluralismo, que atualiza, no político, tradições arraigadas nas práticas sociais. São práticas sociais que têm essa ancestralidade escrita no seu desenho de manifestação e que implica uma referência de usos. que organizam uma dada comunidade que, de certo modo, tem uma homogeneidade na sua reprodução. Se reproduz socialmente mantendo aquilo que a gente chama de condição de origem. Por isso que a gente diz povos originários, povos tradicionais. As expressões são boas. Não são boas as antigas, que eram colonizadas, colonizadoras: povos antigos, povos arcaicos, povos primitivos.

Há bem pouco tempo, inclusive, uma governança que, felizmente, agora já foi classificada como delinquente, usava para definir políticas públicas. Não vou demarcar um centímetro de território, não vou atender a gente preguiçosa que fica engordando como se fosse bicho, que nem reproduz mais porque tem muitas arrobas, não lembra dessas expressões?

Então, esses usos que são tradicionais geram uma concepção teórica de que isso é um sistema jurídico, um sistema de direito. E por isso mesmo isso requer que ele seja vivenciado como justiça a partir dos seus fundamentos.

Isso explica, por exemplo, a Convenção 169, que é distinta da Convenção anterior, a 103, porque, no modelo da Convenção anterior, a modelagem supranacional e internacional ainda eram muito contidas no mecanismo da hegemonia liberal. Então ela via esses povos como povos que deveriam ser integrados, desaparecer, se diluir numa dimensão da sociedade. Mas. como esses povos sempre reivindicaram autonomia, titularidade, isso interpelou também o sistema internacional, que passou a reconhecê-los. Entã, a 169 reconhece a sua autonomia, né? Então, são povos com autonomia? Que têm usos próprios. Não é que eles sejam atrasados. E por isso que esses sistemas apontaram para um núcleo de equidade que representasse, considerasse autonomia? Que foi conquistada em processos políticos, não é?

No sentido de que o fundamento, inclusive, de justiça que está inscrito nisso, seja algo construído por sua autonomia. Por isso que a 169 pressupõe a justiça socioambiental, porque esses valores de consideração da natureza procedem de uma mentalidade, de um modo de vida em que não existe separação entre as identidades humanas. Tudo é humanidade. Os animais são humanidades. A natureza é humanidade. Ela, como tal, é mãe, ela nutre, ela é vida, não é coisa.

A relação é de pertencimento, não é? Você não explora: ela não é recurso, não é insumo; ela é nutriente da sua vida. Pelo ambiente, pela generosidade do que ela oferece como abrigo, alimentação. Vida vivida, bem vivida.

Olha essas categorias que surgem daí: bem viver, mãe natureza, Pachamama, isso para os andinos. Então, a Convenção 169, por exemplo, diz que nas relações de justiça tem que levar em conta esses fatores equivalentes e que tem que ser dialogados do ponto de vista do acerto de entendimento. entre culturas distintas, geradas por concepções também distintas de mundo, quando se trata de compartilhar uma vida em comum, um patrimônio em comum. Então, por isso, a ideia de que quando há essa relação, no caso dos povos originários e tradicionais, tem que consultá-los, eles têm que conhecer a realidade, eles têm que estar bem formados, não é isso? E eles têm que ser respeitados na sua autonomia, têm que ser livres na sua manifestação, que é o que caracteriza, por exemplo, o mecanismo de justiça socioambiental, e não só

socioambiental, mas naturalmente socioambiental, porque são povos que estão inseridos ainda na vida natural, no campo.

Uma vida que, como diz o Ailton Krenak, não é utilidade, é existência. A vida não é útil. A vida é expansão da felicidade, do bem viver. Então, por exemplo, o que os povos estão fazendo hoje como mecanismo fundante, a norma fundamental desses povos é a consulta livre informada. Prévia, né? E que tem sido violada, sim. Que tem sido, mas ela já está dentro do horizonte, então ela é causa de discussão? Sim. E ela é violada, mas ela é reparada? Nos limites da engrenagem que move o mundo e que às vezes mói as pessoas? Sim. Mas a gente aprende e se transforma também nesse processo.

2 - O Direito Achado na Rua: Uma abordagem Emancipatória para as Universidades e para o Reconhecimento dos Direitos Territoriais

Liliane Pereira de Amorin: Em diversos textos, o senhor aborda a necessidade de construção de um direito emancipatório, enraizado nas práticas sociais e culturais dos povos. Quais caminhos enxerga para que a universidade, a pesquisa e as práticas jurídicas possam contribuir efetivamente para a resistência e reexistência de comunidades quilombolas, indígenas e outras comunidades tradicionais?

José Geraldo de Sousa Júnior: No plano mais geral e no plano mais conceitual, eu, claro, tenho as minhas referências político-epistemológicas. Então, a gente não pensa a universidade como uma abstração, pensa a universidade no espaço social que tem uma origem colonial.

Então, eu penso, do ponto de vista epistemológico, com categorias de decolonialidade. No campo em que você mencionou, pensando, por exemplo, no intelectual desse campo, o Nêgo Bispo, que é mais que decolonial, é contracolonial. Então, eu acho que, por exemplo, pensar a universidade é fundá-la sob a perspectiva de que ela tem que ser uma universidade que emancipe, que abra espaço, por exemplo, para o processo de decolonialidade ou de contracolonialidade. Então, o primeiro ponto, abreviando muito, é descolonizar os currículos.

Porque como as universidades, mesmo no experimento colonial, foram criadas como aplicação de conhecimentos e de saberes hegemônicos do colonizador, não é isso? Elas se instituíram epistemologicamente com a agenda pedagógica da... justificação da

colonização, não é isso? Por exemplo, debater se índigena era gente ou não, se indígena em geral, de qualquer continente. O alienígena construiu uma leitura acadêmica que justificou, por exemplo, negar o outro no sujeito subalternizado. Então, você poder construir uma referência como essa, na universidade: a coisa epistemológica a fazer é descolonizar o currículo, as práticas pedagógicas. Claro que não precisa aplicar na universidade a modelagem educadora, por exemplo, de um quilombo ou de uma aldeia. Mas pode, no diálogo entre os saberes, instituir práticas pedagógicas que representem o diálogo entre as tradições, entre os saberes.

Acho que, entre nós, quem melhor trabalhou isso foi Paulo Freire, por exemplo. Então, um segundo momento é saber que, como a colonialidade implicou segregações, hierarquias, discriminações, subalternizações... E, no experimento colonial, não precisa ser um pensador que se inscreva nessa agenda da libertação, ou teologicamente falando, ou filosoficamente, ou sociologicamente. Não precisa ter essa pegada, mas qualquer um com o mínimo de acuidade intelectual é ver que o colonialismo entre nós se deu porque ele foi racial, porque ele foi patriarcal, porque ele foi capitalista.

Então, as estruturas de conhecimento justificando as hegemonias são racistas, misóginas, machistas. Estamos falando no dia 13, no dia 11 agora, a gente ouviu o voto da ministra Carmen Lúcia no Supremo. Não se contendo, nem na forma, nem no conteúdo, em revelar o quanto isso alcança, inclusive uma ministra da Suprema, que seja mulher. E olha que nem negra é ou indígena, mas mesmo assim ela sofre o que todos sofrem quando são subalternizados. E ela é capitalista, porque é a condição de classe.

Alienou o humano desse processo. Para poder inseri-lo na produção, teve que desumanizá-lo, para escravizá-lo, para, mesmo no contexto atual, precarizá-lo. Hoje, plataformizá-lo. Então, é preciso que a universidade, por exemplo, reveja suas formas de recepção, de acesso, de ingresso.

As políticas afirmativas cumpriram um pouco esse papel, não é isso? Mas como abriu para que entrem por cotas negros, indígenas, quilombolas, travestis, deficientes físicos? Abriu os currículos? Não. A gente tem visto na universidade desconforto dessas comunidades novas em face das discriminações que sobram por suas cosmologias, por suas leituras do econômico, pela subordinação dos saberes. Mas como isso é político, a gente tem visto também uma ação emancipatória nesse campo. Então, as universidades, por exemplo, se abriram para as lutas da educação nos quilombos.

Vocês são de Goiás, ali é a origem do Pronera, onde você teve a educação do campo, a educação superior no campo, as turmas especiais para assentados da reforma agrária. E li esses dias que o MEC e a universidade estão se reunindo para criar uma universidade indígena. Não é formar um gueto, é criar uma baliza institucional, como no passado, por exemplo, na Europa, Humboldt criou uma universidade para o desenvolvimento tecnológico do moderno, não é isso? Por que eles podem e aqui não, não é isso? Então, eu acho que uma coisa é isso e a outra é inserir a formação não apenas na abstração diletante, elegante, mas criar mediações de formação que envolvam esse diálogo.

Na universidade esse processo é favorecido pela extensão, mas não deve se guetificar na extensão, ele tem que entrar na pesquisa. Por isso que no campo da pós-graduação a gente tem visto uma enorme contribuição, a partir de outros horizontes de estudos, sobre realidades que sempre foram marginalizadas, foram excluídas porque não estão no cânone do paradigma de formação. Então, eu acho que as formas hoje de construir mediações universitárias que integrem realmente ensino, pesquisa e extensão, incide nas políticas universitárias, nas políticas sociais.

Por exemplo, o Sistema Único de Saúde desenvolveu, por lei, por regulação, uma forma de educação popular para o SUS. Os princípios que a norma estabelece da educação popular no SUS, que pressupõe uma sociedade que se emancipe, democrática, participativa, tanto que a norma diz assim, que tem que valorizar no que caracteriza o SUS, além da universalidade e da equidade, a deliberação participativa e o controle social no sistema. Mas a educação está colocada em alguns pilares. Que pilares são esses? Não é a educação bancária, que é problematizada. Pilar como diálogo. Pilar como troca de saberes. Pilar como amorosidade. Olha, o bem-viver é isso aí, né? A amorosidade como uma categoria da política inscrita numa regulação jurídica de um sistema público.

Eu acho que a universidade, por exemplo, tem que se abrir também a isso. E a gente já vê, por exemplo, na minha universidade, que é a Universidade de Brasília. A gente tem um intensíssimo programa inscrito numa disposição estatutária de que a função da universidade é a defesa do meio ambiente e a realização dos direitos humanos. E aí ela criou um sistema de apoio programático para todas essas dimensões. Tem um campo de pós-graduação em sustentabilidade, mas tem também um campo de pós-graduação em direitos humanos. E a estrutura da universidade criou uma forma gestora única no Brasil de que no conselho universitário há uma Câmara de Direitos Humanos.

Ou seja, que a educação é emancipadora. Claro que a UNB tem o projeto de Darcy, de uma universidade que se liga ao social. Mas para ser emancipatória, ela precisa ser crítica. Então ela tem que ser autorreflexiva. E esses mediadores são os interpelantes. Discutir a sustentabilidade é discutir o paradigma, economia do consumo, não é isso? Mas da economia que se politize, que seja como diz Amartya Sen, fundamento para o desenvolvimento como liberdade, não é isso? Então, eu acho isso. O que você acha?

Liliane Pereira de Amorim: Professor, à luz da perspectiva de O Direito Achado na Rua, quais instrumentos podem ser utilizados para que as reivindicações dos movimentos sociais de luta pela terra se convertam em reconhecimento formal do direito à terra, destacando seus integrantes como sujeitos coletivos de direito?

José Geraldo de Sousa Júnior: A pergunta já contém a minha resposta, porque recuperando, o direito de achado na rua se estrutura epistemologicamente. Claro que ele tem uma referência no político, não é isso? Pensar a transformação da sociedade no sentido da emancipação.

Direito como liberdade, não como regra. A regra pode carregar apropriações possessivas da regulação. Até o crime organizado estabelece regras, mas isso não é direito, porque não supera aquilo que é a emancipação, que é vencer opressões e espoliações.

Então, o Direito achado na rua se constitui no fundamento de que o direito não é norma, é liberdade, que se realiza por normas e que, portanto, lê a regra se ela transporta processos emancipatórios. Então, para fazer isso, o direito achado na rua se articula epistemológica e metodologicamente em três principais mediações.

Uma delas é a do espaço. Em que sociabilidades nos fixamos quando ela atua territorialmente, o espaço. Por isso que o direito achado na rua, é uma metáfora. Metáfora do espaço. E nos trabalhos a gente tem direito achado na rua, no campo, nas águas encruzilhadas, na floresta. Na noite, na noite há uma dissertação que é o direito achado na noite.

Pensando a noite não como um fenômeno atmosférico, o cósmico, a rotação da terra, mas a noite como um espaço de produção da cultura, da arte, da economia. E aí, por exemplo, a noite virou um espaço. Mas aí qual é o outro elemento que a gente trabalha? O protagonismo. Não é o imaginário que remuda o mundo, são sujeitos que atuam, são protagonistas. Então, por mais forte que seja a capacidade de um sujeito individualizado, ela

tem um limite. Claro que, por exemplo, se eu sinto fome, eu tenho um impulso biológico de me nutrir.

Se o presidente Lula sente fome, ele cria um pacto global contra a fome. Isso tem essa nuance. Mas, no geral, o que muda o mundo é capacidade ativa e coletiva dos sujeitos que se congregam num compromisso que ele projeta como ação que o move em direção ao processo de transformação. Que sujeito é esse? Não pode ser um sujeito individual, tem que ser um sujeito coletivo.

Então, onde é que se instalam os sujeitos coletivos? Se instalam no que no social se mobiliza, se movimenta. Se instalam no que a gente tem chamado de movimentos sociais, não é isso? Então, nos movimentos sociais que se movem para atuar na realidade e transformá-la, né? O Marx dizia assim: não basta interpretar o mundo, tem que transformá-lo, não é isso? Na práxis, portanto, onde um sujeito coletivo se instala. A gente tem que ver que sujeito coletivo é esse. Por exemplo, nesse caso da noite, o pesquisador identificou como sujeito um movimento que se criou para traduzir contra uma pretensão imobiliária de criar na Câmara uma lei de silêncio que afetava os espaços de cultura. Eles criaram um movimento que se chamava “Quem desligou o som”.

E sua representação, seus porta-vozes passaram a negociar com a edilidade para construir mediações, inclusive legislativas, que compusessem os interesses dos imobiliários que querem vender sereno, tranquilidade, conforto, segurança para vender imóveis. Com aqueles que querem fazer festa, celebrar, fazer sarau, recitar poesia e contribuir com a alegria e a felicidade. Então, a gente estuda o espaço, a gente estuda o sujeito, e o sujeito é o sujeito coletivo de direito, então a gente tem muitas pesquisas nesse campo. Mas tudo bem, para produzir o quê?

São os achados. Esses achados são o que os temas de estudo vão desenvolver. Muitos desses achados, por conta da descolonização, por conta das políticas, vêm nas novas pautas, nas novas agendas, que aqueles que emancipatoriamente passaram a integrar na universidade, e começaram a trazer para interpelar os programas acadêmicos. Então, pelo que, na sua concepção, o direito achado na rua, que é uma linha de pesquisa, que é um diretório de pesquisa, um grupo de pesquisa do diretório do CNPQ, que recebe candidaturas para mestrado, para doutorado e tal. Começou a ter um acervo enorme de dissertações e teses.

E do que tratam essas teses? Tratam do aldeamento do direito, tratam do aquilombamento do jurídico, não é? Não o direito positivo, legal, estatal, apenas criticamente

falando, mas um direito que surge das próprias condições de, por exemplo, o que é o extrativismo vegetal. Foi aqui, na UnB, que Chico Mendes desenvolveu, apresentou a tese. Foi na UnB que ele apresentou a tese quando reuniu os seringueiros num congresso e trouxe o conceito de reserva extrativista de florestania, que já é o diálogo dos povos da floresta.

3 - Encerramento:

Liliane Pereira Amorim: Professor, suas falas, como sempre são muito provocativas. Temos muito a pensar. Foi uma honra entrevistá-lo. O senhor é uma grande referência no direito brasileiro. É um dos pilares da UnB. Sua contribuição para a ciência é transformadora, é inspiradora, é democrática e inclusiva. Sem dúvidas esta entrevista contribuirá para os "achados" de muitas pesquisas.

REFERÊNCIAS

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Direito como Liberdade: O Direito Achado na Rua**: Experiências Populares Emancipatórias de Criação do Direito. 2008. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; MOLINA, Mônica Castagna; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (Org.). **O direito achado na rua**: introdução crítica ao direito agrário. v. 3. Brasília: Universidade de Brasília, 1993.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de *et al.* (Org.). **O direito achado na rua e os caminhos do direito insurgente**: ruas, movimentos e horizontes de justiça. v. 9. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:
Liliane Pereira Amorim;
Karla Karoline Rodrigues Silva;
Isabel Christina Gonçalves Oliveira;
Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.