



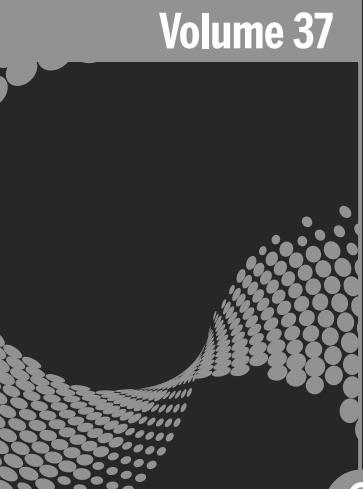
Volume 37

Ano XXIII - 2025 (1)

e

Revista de

DIREITO POLÍTICA



Volume 37

Ano XXIII - 2025 (1)

Revista de

e

DIREITO POLÍTICA

REVISTA DE DIREITO E POLÍTICA

**A Revista de Direito e Política é uma publicação
do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública.**

A Revista de Direito e Política é, desde 2003, uma publicação da área do Direito, abordando também os subtemas de Estudos Culturais e Estudos Sociais.

As opiniões expressas nos artigos responsabilizam apenas os seus autores.

Expediente

Editor: Guilherme José Purvin de Figueiredo.

Redação: IBAP – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública

Rua Antônio Carlos, 582 – 8º andar – Conjunto 8A

Bairro Consolação

CEP: 01309-010 – São Paulo – SP

Telefone: (11) 3104-2819

Email: secretaria.ibap@gmail.com

Site: <https://www.advocaciapublica.com/rdp>

Capa/Diagramação

Rita Motta – Ed. Tribo da Ilha

A Revista de Direito e Política é, desde 2003, uma publicação semestral do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, em formato eletrônico da área do Direito, abordando também os subtemas de Teoria Literária, Estudos Culturais e Estudos Sociais.

Inicialmente era uma publicação quadrienal e atualmente possui periodicidade semestral. Sua comissão editorial é formada por um corpo de juristas e de professores universitários de notório saber em suas respectivas áreas, brasileiros e estrangeiros.

A Revista de Direito e Política recebe colaborações em fluxo contínuo e veicula também as manifestações editoriais do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, além de textos selecionados publicados originalmente no blog da Revista PUB – Diálogos Interdisciplinares. Para mais informações, acessar a página “Normas para publicação”.

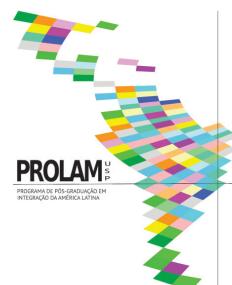
Revista de

DIREITO e POLÍTICA

Apoio:



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL



FACULDADE DE FILOSOFIA,
LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO



IBAP
INSTITUTO BRASILEIRO
DE ADVOCACIA PÚBLICA

Comissão editorial

- **Adriana Iozzi Klein** – Doutora em Letras. Professora de Literatura Italiana – FFLCH USP.
- **Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin** – Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Mestre pela University of Illinois College of Law. Associado Honorário do IBAP – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública.
- **Belisário dos Santos Junior** – Ex-Secretário de Justiça do Estado de São Paulo. Ex- Presidente da Associação de Advogados Latino-Americanos pela Defesa dos Direitos Humanos. e membro do Conselho Consultivo do IBAP.
- **Carlos Frederico Marés de Souza Filho** – Professor da Faculdade de Direito da PUC-PR. Mestre e Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Presidente do IBAP.
- **Elizabeth Harkot de la Taille** (Doutora em Letras. Professora de Semiologia Discursiva – FFLCH USP).
- **Guilherme José Purvin de Figueiredo** – Pós-Doutorando na área de Geografia, Literatura e Arte FFLCH-USP. Doutor pela Faculdade de Direito da USP e Bacharel em Letras pela USP. Fundador da Revista de Direito e Política.
- **Ibraim J. M. Rocha** – Procurador do Estado do Pará. Doutor em Direito. Membro do Conselho Fiscal do IBAP.
- **Irmgard Elena Lepenies** – Profesora titular de Derecho Administrativo da Universidad Nacional del Litoral, República Argentina.
- **Jean Marie Lassus** – Professor emérito da Universidade de Nantes, especialista em literatura latino-americana (séculos XX e colonial), com foco no Peru, migrações França–México, autobiografia e reescritas; membro do CRLA-Arquivos e do CRINI; co-coordena o percurso MISAC (Saúde, Artes, Culturas).
- **Julio César Suzuki** – Doutor em Geografia. Professor de Geografia Rural da FFLCH USP.
- **Márcia Maria Barreta Fernandes Semer** – Doutora em Direito pela USP. Procuradora do Estado de São Paulo Aposentada e Ex-Presidente do Sindiproesp. Integra o Conselho Consultivo do IBAP.
- **Ricardo Antonio Lucas Camargo** – Doutor em Direito pela UFMG. Professor da UFRGS.
- **Sheila C. Pitombeira** – Doutora em Direito. Professora da Universidade de Fortaleza.

SUMÁRIO

Apresentação 8

DOSSIÊ MINERAÇÃO (I)

Mineração, Entropia e Colonialidade: limites ecológicos, justiça ambiental e a ilusão da “mineração sustentável” no Sul Global 12

Guilherme José Purvin de Figueiredo

Júlio César Suzuki

Mineração e distribuição social de seus riscos: rompimentos de barragens e a lama invisível em Minas Gerais-Brasil 28

Ana Maria de Oliveira Nusdeo

Maria Gabriela de Paula e Silva

Avanços tecnológicos para uma mineração mais sustentável 57

Consuelo Y. Moromizato Yoshida

Henrique Costa de Seabra

El régimen jurídico de la protección ambiental para la actividad minera en Cuba 72

Daimar Cánovas González

Entre la historia y la crónica: La Cerro de Pasco Corporation y las novelas de Manuel Scorza 94

Elizabeth Lino Cornejo

- Percurso histórico do colonialismo minerário no Brasil: Do Regimento do Ouro (1702) ao PL das Terras Raras (2024) 111
Guilherme José Purvin de Figueiredo

- Resistencias campesinas ante la expansión del extractivismo petrolero en Arauca, Colombia: experiencia de los Territorios Campesinos Agroalimentarios – TECAM del Coordinador Nacional Agrario – CNA 135

Jenny Moreno Socha

Júlio César Suzuki

- El pueblo mapuche, medioambiente y empresas mineras 167
Manuel Jacques Parraguez

- Comunidades indígenas y recursos naturales: una aproximación desde los derechos humanos con especial referencia a Argentina 188

Pablo Ángel Gutiérrez Colantuono

Claudia Susana Marconi

ARTIGOS SUBMETIDOS EM FLUXO CONTÍNUO

- A soberania nacional no século XXI: uma análise do conceito de Jean Bodin 212

Emerson Ademir Borges de Oliveira

Kilma Maisa de Lima Gondim

Moema Locatelli Belluzzo

- Breves anotaciones sobre *el patrimonio cultural* 244
José Luis Said

- Justiça climática e resolução de conflitos: o papel dos mecanismos adequados de solução de controvérsias no estado de direito ambiental brasileiro 251

Renata Fabiana Santos Silva

- Comércio exterior, paz, violência e estado 268
Ricardo Antônio Lucas Camargo

- A inserção de gênero no regime climático internacional: entre o simbolismo e a justiça climática 286
Victória Lourenço de Carvalho e Gonçalves

APRESENTAÇÃO

A *Revista de Direito e Política*, publicação mantida pelo Instituto Brasileiro de Advocacia Pública há mais de duas décadas, diante do acirramento dos debates globais sobre a transição energética, das pressões internacionais pela exploração de minérios críticos, dos conflitos envolvendo povos originários e o direito à água na extração de lítio, das denúncias de violações de direitos humanos associadas à mineração de cobalto na República Democrática do Congo, do envenenamento de rios amazônicos por mercúrio, das ameaças geopolíticas dirigidas a países detentores de riquezas minerais, bem como dos grandes desastres socioambientais de Mariana e Brumadinho, decidiu reunir esforços editoriais para a organização de um dossiê temático dedicado à interface entre Mineração, Meio Ambiente, Direitos Humanos, Economia, Literatura e Soberania.

Para tanto, a revista associou-se ao Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo, ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da USP (PROLAM-USP) e à Academia Latino-Americana de Direito Ambiental (ALADA), promovendo chamadas públicas de artigos submetidos a rigoroso processo de avaliação por pares, em sistema duplo-cego. A Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB), de resto

participante também da ALADA, foi convidada a integrar o projeto, tendo prontamente aderido à iniciativa. A coordenação geral do dossiê ficou a cargo de Guilherme José Purvin de Figueiredo e Júlio César Suzuki.

Nesta 36^a edição, referente ao 1º semestre de 2025, são publicados nove artigos que integram o primeiro dossiê temático, selecionados a partir de chamada pública específica. Encontra-se, ademais, em fase final de editoração o volume correspondente ao segundo semestre de 2025, que reunirá novas contribuições atualmente em avaliação pela comissão de revisores, numa segunda parte do dossiê.

Com estes volumes, esperamos contribuir para o debate necessário sobre o neocolonialismo extrativista no Sul Global, oferecendo um panorama jurídico, literário, geográfico e político que abrange toda a América Latina. A obra evidencia como o extrativismo mineral, longe de ser mero fenômeno econômico, constitui um sistema de poder que reorganiza territórios, concentra riqueza e amplia desigualdades socioambientais. Ao reunir especialistas de distintos países, propõe-se uma leitura crítica da mineração contemporânea, articulando transição energética, direitos humanos e justiça ambiental. Em comum, os artigos apontam a urgência de reformar marcos jurídicos, democratizar a governança e garantir autodeterminação dos povos e soberania ecológica. Trata-se, enfim, de um esforço coletivo para pensar alternativas pós-extrativistas ancoradas na dignidade, transparência e sustentabilidade real.

Paralelamente, a *Revista de Direito e Política* preserva sua vocação editorial histórica ao acolher e publicar cinco artigos submetidos em fluxo contínuo, não vinculados ao tema do dossiê, mas igualmente avaliados e aprovados segundo os mesmos critérios rigorosos de parecer duplo-cego. Trata-se de contribuições independentes que reafirmam a pluralidade temática da revista e seu compromisso permanente com a excelência acadêmica, mesmo no contexto

excepcional da organização de um número temático — experiência inédita em sua trajetória editorial.

A todos e todas, desejamos uma excelente leitura.

São Paulo, 16 de dezembro de 2025

Guilherme José Purvin de Figueiredo¹

¹ Editor da Revista de Direito e Política. Professor da disciplina “Literatura, Ecologia e Decolonialidade: Leituras da América Latina” no Curso de Pós-Graduação do PROLAM-USP. Coordenador Internacional do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública e da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil. Mestre e Doutor em Direito pela USP. Pós-Doutorando junto ao Departamento de Geografia da FFLCH-USP. Membro do Comitê Científico da Jornada de estúdio “Manuel Scorza: una literatura de vanguardia” da Universidad de Poitiers.

DOSSIÊ MINERAÇÃO (I)



MINERAÇÃO, ENTROPIA E COLONIALIDADE: LIMITES ECOLÓGICOS, JUSTIÇA AMBIENTAL E A ILUSÃO DA “MINERAÇÃO SUSTENTÁVEL” NO SUL GLOBAL

Guilherme José Purvin de Figueiredo¹
Júlio César Suzuki²

¹ Coordenador Internacional do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública e da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil. Mestre e Doutor em Direito pela USP. Pós-Doutorando junto ao Departamento de Geografia da FFLCH-USP. Graduado em Letras e em Direito pela USP. Membro do Comitê Científico da Jornada de estúdio “Manuel Scorza: una literatura de vanguardia” da Universidad de Poitiers. Professor da disciplina “Literatura, Ecologia e Decolonialidade: Leituras da América Latina” no Curso de Pós-Graduação do PROLAM-USP.

² Possui Licenciatura em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso, Licenciatura em Química pelo Instituto Federal de São Paulo, Licenciatura em Letras (Francês/Português) pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/USP, mestrado e doutorado em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo e Livre-Docência em Fundamentos Econômicos, Políticos e Sociais da Geografia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/USP. Atualmente é professor associado da Universidade de São Paulo e vice-coordenador do Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina (PROLAM/USP). Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Agrária e Urbana.

Resumo: O artigo parte de um dado físico e jurídico incontornável: os recursos minerais são finitos e, uma vez extraídos, dispersam-se de forma irreversível no ambiente, o que torna problemático o uso do conceito de “mineração sustentável”. A partir dessa constatação, analisa-se criticamente a inserção da mineração nos países do Sul Global, com especial atenção à América Latina e à África, evidenciando os impactos socioambientais imediatos da extração mineral em territórios indígenas, comunidades tradicionais e ecossistemas frágeis. São examinados casos emblemáticos envolvendo lítio, ouro, cobre, ferro, bauxita e terras raras, bem como grandes desastres minerários no Brasil, revelando padrões históricos de colonialidade, externalização de custos ambientais e assimetria de poder nas cadeias globais de valor. O trabalho discute os limites das propostas baseadas em economia circular e reciclagem, demonstrando que tais estratégias, embora relevantes nos países consumidores, não alteram substancialmente os danos nos territórios de extração. À luz do direito constitucional brasileiro, do direito internacional dos direitos humanos e da literatura crítica contemporânea, sustenta-se que a mineração extensiva gera “zonas de sacrifício” e “terra morta”, frequentemente irreversíveis, o que exige uma reorientação normativa fundada nos princípios da prevenção, da precaução, da auto-determinação dos povos e da soberania dos ecossistemas. Conclui-se que, em muitos contextos, a única resposta juridicamente responsável é evitar a destruição inicial, deslocando o debate da eficiência técnica para a justiça ambiental e socioecológica.

Palavras-chave: Mineração; Justiça ambiental; Extrativismo; Colonialidade; Direitos humanos; Economia circular; Terras raras; Soberania dos ecossistemas.

Abstract: The article starts from an unavoidable physical and legal fact: mineral resources are finite and, once extracted, disperse irreversibly into the environment, which makes the very notion of “sustainable mining” problematic. On this basis, it critically examines the role of mining in countries of the Global South, with particular attention to Latin America and Africa, highlighting the immediate socio-environmental impacts of mineral extraction on Indigenous territories, traditional communities, and fragile ecosystems. Emblematic cases involving lithium, gold, copper, iron, bauxite, and rare earth elements are analyzed, as well as major mining disasters in Brazil, revealing historical patterns of coloniality, environmental cost externalization, and power asymmetries within global value chains. The article discusses the limits of approaches based on circular economy and recycling, demonstrating that, although relevant in consumer countries, such strategies do not substantially alter the damage inflicted on extraction territories. In light of Brazilian

Constitutional Law, International Human Rights Law, and contemporary Critical Literature, it argues that large-scale mining produces “sacrifice zones” and “dead land,” often irreversibly, thus requiring a normative reorientation grounded in the principles of prevention, precaution, peoples’ self-determination, and ecosystem sovereignty. It concludes that, in many contexts, the only legally responsible response is to avoid the initial destruction, shifting the debate from technical efficiency to environmental and socio-ecological justice.

Keywords: Mining; Environmental justice; Extractivism; Coloniality; Human rights; Circular economy; Rare earths; Ecosystem sovereignty.

Partimos de um dado físico e jurídico incontornável: minérios não se repõem; extraídos, dispersam-se no ambiente por força entrópica. Chamar “sustentável” a atividade minerária, portanto, roça o oxímoro — salvo se, por artifício retórico, se ampliarem os limites do “processo de mineração” para incluir gestão pós-consumo, reciclagem e economia circular. Nossa foco, porém, é o lugar da extração no Sul Global e seus efeitos socioambientais imediatos: água rarefeita nos salares andinos, aquíferos deprimidos no Atacama, rios envenenados no arco amazônico, colapsos de barragens em Minas Gerais, passivos tóxicos em Barcarena. À luz desse quadro, discutimos seus limites diante da irreversibilidade ecológica, da assimetria de poder em territórios indígenas e tradicionais e das cadeias globais que externalizam custos ambientais e examinamos os instrumentos jurídicos.

Poder-se-ia argumentar que hoje o uso do termo “sustentabilidade” na área da mineração não se limita à reposição de recursos, de resto impossível, mas também à capacidade de gestão eficiente para minimizar impactos e maximizar benefícios. Assim, a reciclagem e a economia circular poderiam aumentar significativamente a longevidade dos materiais e reduzir a necessidade de nova extração. Este entendimento, porém, peca por estender os limites do processo de mineração para abranger o uso do minério já extraído, processado industrialmente e destinado ao consumo.

Na Argentina, a mineração de lítio em *Salinas Grandes* e de ouro em *Veladero* afeta comunidades indígenas por contaminação da água. Na Bolívia, que por séculos financiou a economia europeia com a prata de Potosí, hoje o extrativismo de lítio, prata e lítio no Salar de Uyuni ameaça reservas hídricas dos povos quéchua e aimarás. Pelos mais diversos recantos do Brasil, o garimpo ilegal e a mineração predatória legalizada devastam florestas e contaminam rios, envenenando povos originários, comunidades tradicionais e quilombolas na Amazônia (extração de ouro), em Carajás e em Minas (de ferro), no Paurá (de bauxita). No Chile, a mineração de cobre (Chuquicamata) e lítio (Atacama) reduz aquíferos essenciais aos povos atacamenhos. No Peru, a exemplo do que ocorre desde a ocupação europeia no Século XVI, a mineração de ouro (ex., em Madre de Dios) e cobre (ex, em Las Bambas), polui rios e expulsa comunidades indígenas de seus territórios. A situação não é diferente no Equador, onde a mineração do ouro (Condor) e a extração do petróleo (Yasuní) ameaçam os povos waorani e seus ecossistemas.

A América Latina não está só nesse processo. Na África, podemos citar países como a África do Sul (maior produtor de ouro, platina, diamantes e carvão no continente), a República Democrática do Congo (produtora de cobalto, cobre, diamantes e coltan; Gana (produtor de ouro, bauxita, manganês e diamantes) ou Botsuana (um dos maiores produtores de diamante do mundo).

Adotando-se uma perspectiva otimista, poder-se-ia defender a lógica da economia circular, com a reciclagem, que resolveria, talvez, um problema nos países que mais consomem energia, mas não alteraria o quadro socioambiental nos países de onde foram extraídos recursos como o lítio e o cobalto. Ademais, é fato histórico que a redução das extrações só ocorreu até hoje a partir do momento em que a reciclagem se tornou economicamente mais atrativa do que o prosseguimento da extração. Prova inconteste é a contaminação de

todos os oceanos com microplásticos: a reciclagem continua sendo mais cara do que a produção de plásticos a partir do petróleo.

Há incontáveis registros de locais onde era extraído o minério e que se tornaram ecologicamente mortos e economicamente desprezíveis, pois não tiveram mais condições de ter uma destinação útil. Esses lugares se assemelham a terra arrasada. Em alguns casos a destruição ambiental foi acompanhada de perda de vidas humanas em razão de acidentes.

Em Santa Catarina, no Brasil, a exploração intensiva de carvão resultou em áreas com solos estéreis e corpos d'água contaminados por metais pesados, tornando-as inviáveis para quaisquer outras atividades econômicas. A exploração de carvão em Santa Catarina teve seu auge entre as décadas de 1940 e 1980, especialmente durante a crise do petróleo nos anos 1970, quando a produção foi intensificada para suprir a demanda energética nacional. Esse período resultou em significativos impactos ambientais, como a contaminação de solos e corpos d'água por metais pesados, devido à disposição inadequada de rejeitos e drenagem ácida das minas. Estima-se que mais de seis mil hectares foram afetados por atividades mineradoras, incluindo minas a céu aberto, subterrâneas e depósitos de rejeitos. Até hoje a região enfrenta desafios de saúde pública, com relatos de doenças respiratórias e dermatológicas associadas à poluição gerada pela mineração.³

³ Conferir, a respeito: (1) RAVAZZOLI, Cláudia. *A problemática ambiental do carvão em Santa Catarina: Sua evolução até os Termos de Ajustamento de Conduta vigente entre os anos de 2005 e 2010*. In: Geografia em Questão vol. 06, n. 01, 2013. Págs. 179-201; (02) SILVA, Lilian Marcellino & FERREIRA, Rafael Lopes. Impacto Ambiental pela mineração de carvão no Sul de Santa Catarina. Cadernos Uninter Vol. 6, n. 4, 2015. Disponível em <https://www.cadernosuninter.com/index.php/meioAmbiente/article/view/461>; Acesso em: 19 fev. 2025; (03) CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. *Mineração e meio ambiente no Brasil*. Brasília, DF: CGEE, 2022. Disponível em: https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/mineracao_e_meio_ambiente_no_brasil_1022.pdf. Acesso em: 19 fev. 2025.

São emblemáticas as tragédias de Mariana (MG, 2015) e Brumadinho (MG, 2019). No primeiro caso, o rompimento da barragem de Fundão, operada pela Samarco, liberou milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração, devastando o distrito de Bento Rodrigues e contaminando o Rio Doce. No segundo, o colapso da barragem da Mina Córrego do Feijão, da Vale, causando uma das maiores tragédias humanas e ambientais da história. Decorridos dez anos do primeiro acidente e seis do segundo, as áreas afetadas seguem com o solo contaminado e os recursos hídricos impactados, mesmo diante do gigantismo das corporações responsáveis pelos desastres – Samarco e Vale.

Em fevereiro de 2018, em Barcarena (PA), a atividade minadora, especialmente a extração de bauxita, resultou em diversos incidentes de vazamento de resíduos tóxicos, contaminando rios e solos, afetando irremediavelmente comunidades locais. A responsável pelo vazamento que contaminou o Rio Murucupi com metais pesados, como chumbo, arsênio e mercúrio foi a mineradora Hydro Alunorte. Investigações apontaram falhas e possíveis crimes ambientais, afetando comunidades locais e ecossistemas aquáticos.

A mineração nos países do Triângulo do Lítio — Argentina, Chile e Bolívia — tem, igualmente, causado impactos ambientais significativos, resultando em áreas ecologicamente degradadas e economicamente inviáveis. A seguir, apresento exemplos em cada um desses países:

- **Salar del Hombre Muerto** – Localizado na província de Catamarca, é uma das principais áreas de extração de lítio na Argentina. Desde o início das atividades de mineração na década de 1990, comunidades locais têm relatado a redução dos recursos hídricos, afetando ecossistemas e meios de subsistência tradicionais. A exploração intensiva de lítio tem levado ao esgotamento de fontes de água, resultando em solos áridos e perda de biodiversidade. Além disso, conflitos sobre direitos

de uso da água e impactos ambientais têm sido registrados na região.

- No **Salar de Atacama**, localizado no deserto do Atacama, Chile, a mineração de lítio e outros minerais tem causado preocupações ambientais significativas. A extração intensiva de água para processos de mineração tem contribuído para a redução de aquíferos, afetando comunidades locais e ecossistemas frágeis. A diminuição dos recursos hídricos impacta diretamente a flora e a fauna locais, além de comprometer atividades econômicas tradicionais, como a agricultura e o pastoreio. A região enfrenta desafios para equilibrar a demanda por recursos minerais com a preservação ambiental e o bem-estar das comunidades indígenas.
- Na Bolívia, o **Cerro Rico de Potosí**, outrora uma das minas de prata mais ricas do mundo, exemplifica os efeitos devastadores da mineração descontrolada. A exploração intensiva desde o século XVI resultou em degradação ambiental severa e esgotamento dos recursos minerais. Atualmente, a região enfrenta problemas como deslizamentos e colapsos devido à extração excessiva, tornando-se perigosa para os habitantes locais. A cidade de Potosí, que já foi um centro econômico próspero, agora lida com desafios sócio-econômicos significativos, refletindo as consequências de práticas mineradoras insustentáveis. Ademais da região do Triângulo do Lítio, a mineração predatória na América do Sul, além do Brasil, tem causado impactos ambientais e sociais significativos. A seguir, apresento exemplos notáveis:
- **Bolívia: Mineração de Estanho em Huanuni** – A cidade de Huanuni, conhecida por suas minas de estanho, enfrenta desafios ambientais devido à mineração intensiva. A contaminação dos recursos hídricos e a degradação do solo afetam as comunidades locais e o ambiente.

- **Colômbia: Mineração de Ouro no Chocó** – No departamento de Chocó, a mineração ilegal de ouro tem levado à degradação ambiental e deslocamento de comunidades afro-colombianas e indígenas. O uso de mercúrio e cianeto contamina os cursos d’água, prejudicando a saúde pública e a biodiversidade.
- **Venezuela: Mineração no Arco Mineiro do Orinoco** – A criação do Arco Mineiro do Orinoco incentivou a mineração em larga escala, muitas vezes ilegal, resultando em desmatamento, poluição hídrica e violações dos direitos humanos, especialmente entre comunidades indígenas.
- **Equador: Mineração de Ouro em Nambija** – A cidade de Nambija experimentou um “boom” da mineração de ouro nos anos 80, levando a práticas extrativas descontroladas. Isso resultou em deslizamentos de terra mortais, degradação ambiental e condições de trabalho perigosas.
- **Argentina: Mineração de Ouro em Veladero** – A mina de Veladero, operada por uma empresa multinacional, enfrentou vários incidentes de derramamento de cianeto, contaminando cursos d’água e gerando preocupações ambientais e de saúde pública.
- **Chile: Mineração de Cobre em Chuquicamata** – Chuquicamata abriga uma das maiores minas de cobre a céu aberto do mundo. A exploração extensiva resultou em poluição atmosférica e deslocamento de comunidades devido à contaminação e riscos à saúde.
- **Guiana: Mineração de Ouro no Rio Mazaruni** – A mineração de ouro ao longo do rio Mazaruni tem causado sedimentação excessiva, poluição por mercúrio e destruição de habitats aquáticos, afetando as comunidades indígenas e a biodiversidade local.
- **Suriname: Mineração de Ouro no Parque Brownsberg** – A mineração ilegal dentro e ao redor do Parque Natural de

Brownsberg levou ao desmatamento e à contaminação dos cursos d'água, ameaçando espécies endêmicas e ecossistemas sensíveis.

- **Paraguai: Mineração de Urânio em Yuty** – Projetos de mineração de urânio na região de Yuty suscitaram preocupações sobre possíveis impactos ambientais, incluindo a contaminação de aquíferos e riscos à saúde das comunidades locais.
- **Peru: Mineração de Ouro em Madre de Dios** – A região de Madre de Dios, na Amazônia peruana, enfrenta intensa mineração ilegal de ouro. Essa atividade resulta em desmatamento extensivo e contaminação de rios por mercúrio, afetando ecossistemas e comunidades locais.

Uma das mais conhecidas empresas de mineração do Peru, a **Cerro de Pasco Corporation**, foi uma empresa mineradora norte-americana que operou no Peru durante grande parte do século XX. A literatura peruana de César Vallejo, Ciro Alegria e Manuel Scorza, dentre outros, expôs as práticas predatórias e o tratamento adverso dispensado às populações indígenas locais.

A empresa consolidou o controle sobre vastas áreas mineradoras, frequentemente adquirindo concessões de pequenos proprietários locais, o que resultou na monopolização dos recursos minerais da região. As operações da Cerro de Pasco Corporation causaram significativa degradação ambiental, incluindo poluição de rios e terras, tornando-as inadequadas para a agricultura e outras atividades econômicas tradicionais. A empresa empregava majoritariamente trabalhadores indígenas em condições adversas, caracterizadas por baixos salários, jornadas exaustivas e ambientes de trabalho perigosos. A expansão das operações mineradoras levou ao deslocamento de comunidades indígenas, que foram removidas de suas terras ancestrais sem o devido consentimento ou compensação adequada. Essas práticas contribuíram para a marginalização socioeconômica

das populações indígenas e para a degradação ambiental significativa na região de Cerro de Pasco.

A despeito dos inúmeros exemplos aqui apresentados, não queremos com isto dizer que toda área de mineração se torne sempre necessariamente área morta ou zona de sacrifício. Há, é certo, áreas mineradas que, a despeito de sofrerem degradação severa, podem ser parcialmente recuperadas e economicamente reutilizadas – isto quando tratamos de mineração em baixa escala. Em Curitiba, por exemplo, áreas destruídas pela mineração de pedra foram transformadas em parque urbano. Tanto a Pedreira Paulo Leminski quanto a Universidade Livre do Meio Ambiente (Unilivre), no Bosque Zaninelli, eram áreas de mineração antes de serem transformadas em espaços culturais e ambientais. A Pedreira Paulo Leminski era uma antiga pedreira de extração de granito. Após ser desativada, foi revitalizada e se tornou um dos principais espaços culturais de Curitiba, abrigando shows e eventos. Ela faz parte do Parque das Pedreiras, que também inclui a Ópera de Arame. Já a área onde está localizada a Unilivre (Bosque Zaninelli), antes de se tornar um centro de educação ambiental, foi utilizada para a extração de granito. Com a recuperação ambiental, o bosque foi transformado na sede da Universidade Livre do Meio Ambiente, promovendo estudos e atividades sobre sustentabilidade. Ambos os locais são exemplos de recuperação de áreas degradadas pela mineração e integração com a natureza.

Não é demais lembrar que, por conta da impossibilidade de retorno do ambiente ao seu status original, a Constituição Federal, em seu art. 225, § 2º, dispõe que “Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o ambiente degradado, *de acordo com solução técnica exigida pelo órgão competente, na forma da lei*”. Esse dispositivo constitucional contrasta com o do § 3º, *verbis*: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais

e administrativas, *independentemente da obrigação de reparar os danos causados*”. Ou seja, a Constituição Brasileira reconhece a impossibilidade de reparação dos danos causados pela mineração, o retorno à situação prévia. Cuida, sim, de apenas exigir a reparação de acordo com alguma solução técnica que minimize o dano que é irreversível.

Todavia, tecnicamente, **não** podemos reconstruir exatamente um morro minerado. O máximo que se consegue é, em mineração de pequena escala, geralmente de brita, como nos exemplos de Curitiba, adotar algumas técnicas de recuperação para minimizar os danos ambientais provocados.

Para a mineração extensiva, seria necessária a recomposição geomorfológica a partir da modelagem do terreno para o fim de minimizar erosão e recuperar curvas naturais do relevo; a recuperação do solo com o uso de solo fértil e matéria orgânica para reabilitar a capacidade de suporte à vegetação. Também seria necessário, quando fosse o caso, o reflorestamento com espécies nativas, a partir do plantio progressivo para restaurar a biodiversidade, favorecendo a regeneração natural; a restauração dos recursos hídricos com a criação de lagos artificiais e controle da drenagem para evitar contaminação da água. No campo da biodiversidade, seria preciso o controle biológico, com a introdução de polinizadores e animais nativos para acelerar a recuperação do ecossistema.

Ainda assim, mesmo que nesse cenário exageradamente otimista e ideal de “mineração sustentável” tudo funcionasse às mil maravilhas, o equilíbrio ecológico original nunca seria completamente restaurado, pois há perdas irreversíveis de biodiversidade, solo e estrutura geológica, assim como a perda da identidade sociocultural dos povos tradicionais nas regiões atingidas. A população mais atingida é sem dúvida a da região onde se processou a mineração. Num sistema onde as personagens são megacorporações internacionais ou grupos criminosos de mineração ilegal, não existe na história

da economia mundial exemplo significativo de comércio de minério que não seja em estado bruto, sem valor agregado. O único caminho seria **evitar a destruição inicial**.

Explica SASSEN (2016 : 205):

“As indústrias de mineração e extração de rochas duras têm um papel significativo na degradação de vastos territórios e na criação de terra morta. Os pesquisadores estimavam que até a década de 2000 essa indústria produzirá pelo menos 10 bilhões de toneladas de resíduos de partículas finas [sem contar os resíduos líquidos] no mundo. Seria possível afirmar, então, que a indústria de minerais é a maior produtora de resíduos do mundo”. Outras fontes informam que nos Estados Unidos a mineração corresponde a “menos de um décimo de 1% do PIB”, mas gera poluição e consome energia em níveis desproporcionalmente altos. Em 2001, calculava-se que nos países da OCDE a mineração produzia 550 milhões de toneladas de resíduos sólidos. Como as operações de mineração mais importantes do mundo estão situadas em países em desenvolvimento, é provável que a quantidade global de resíduos de mineração torne os números da OCDE ínfimos em comparação”.

MARQUES (2016 : 217-219), em tópico tratando especificamente da mineração de terras-raras, elementos químicos utilizados na fabricação de telas e discos rígidos de *laptops*, televisores, celulares, câmaras fotográficas, baterias de níquel (NiMH), corantes, magnetos para alto-falantes etc., esclarece que suas reservas provadas globais

“...montam a 99 milhões de toneladas, mais da metade das quais distribuídas entre a China, a Índia, os Estados Unidos, o Canadá, o Brasil e a Austrália. A China detém a maior parte dessas reservas e 95% do consumo global dessas *commodities* provém de suas minas. A razão desse quase monopólio é que, até há pouco, o custo ambiental da exploração desses minerais

desencorajava a nela se aventurar qualquer país com um mínimo senso de autopreservação ambiental.

(...) há altas concentrações de terras-raras em reservas indígenas da Amazônia brasileira: 40 milhões de toneladas no Morro Seis Lagos, na Terra Indígena Balaio, no Amazonas, e na Serra do Repartimento na Terra Indígena Yanomami, em Roraima, esta última já sob forte mineração de ouro (...).

Pesquisas sobre a toxicidade dos lantanídeos mostraram que concentrações elevadas desse grupo de elementos na água inhibiram em 50% o crescimento de algas mononucleares. Outras pesquisas indicam que crianças expostas a lantanídeos mostraram mudanças em seu QI, capacidade vita, pressão arterial e no batimento cardíaco após exercícios, sugerindo efeitos desses elementos sobre o sistema neuronal. A mineração e o refino desses minerais, bem como a disposição dos rejeitos desses processos, produzem exposição ao tório e ao urânio que se encontram junto a eles. A mineração, em geral a céu aberto, destrói os ecossistemas circundantes. Seu refino requer quantidades importantes de ácidos tóxicos e produz ‘tremendas quantidades de rejeitos químicos’ (EPA) que contaminam o solo, a atmosfera e sobretudo a água.

Cerca de metade da produção legal de terras-raras na China provém da mina de Bayan Obo, ao norte de Baotou, uma cidade de 2,5 milhões de pessoas na Mongólia interior, a 650 km a noroeste de Pequim. As terras à volta de Baotou eram outrora utilizadas para o cultivo de trigo e milho. Hoje, o reservatório de 10 km² criado a alguns quilômetros da cidade e a pouco mais de 10 quilômetros ao norte da bacia hidrográfica do Rio Amarelo, que abastece de água 150 milhões de pessoas, tornou-se um coquetel letal de substâncias tóxicas. Nele se concentram elementos radioativos como o tório. O contato com esse elemento provoca câncer do pâncreas, do pulmão e do sangue”.

Em artigo publicado no *Journal of Cleaner Production* (v. 256, n. 1, p. 120659, 2020), N. O. BONSU discute a transição para uma economia circular e de baixo carbono, com foco na adoção de veículos elétricos e no impacto das baterias de íons de lítio ao longo de

seu ciclo de vida. No setor de transportes, observa ele, o transporte rodoviário é responsável por cerca de 25% das emissões globais de gases de efeito estufa, podendo a eletrificação dos veículos contribuir significativamente para reduzir a poluição do ar e o aquecimento global. No contexto dos países consumidores destas baterias, um dos maiores desafios seria o processo de economia circular. É imprescindível gerenciar o uso e o fim da vida útil destas baterias, faltando um mercado funcional para sua reutilização, remanufatura e reciclagem. A preocupação do autor está, assim, centrada no país pesquisado, o Reino Unido. Não é por outro motivo que seu artigo discute a implementação de uma economia circular para reutilizar baterias de EVs em sistemas de armazenamento de energia.

O que leva então alguns teóricos a defenderem a extração mineral como alternativa para o desenvolvimento sustentável? Antes de se pensar na utilização de minérios para armazenamento de energia elétrica, por que não estudar formas de reduzir a dependência da humanidade à eletricidade? O uso de tecnologia *low carb* para a manutenção dos padrões atuais de consumo (por exemplo, de automóveis particulares) é tão lesivo ao ambiente quanto qualquer outra tecnologia que contribua em maior grau para a emissão de gases de efeito estufa.

Assim, mais do que um problema técnico ou econômico, a mineração contemporânea, particularmente nos territórios do Sul Global, revela-se uma questão de justiça ambiental, de autodeterminação dos povos e de soberania dos ecossistemas frente às dinâmicas neocoloniais do extrativismo.

Os exemplos reunidos indicam que, mesmo sob o cenário mais otimista de “mineração sustentável”, não há retorno ao estado original: perdem-se biodiversidade, solo, estrutura geológica e laços socioculturais. Por isso, a resposta jurídica não pode restringir-se a “mitigar danos” de projetos já decididos: exige uma hierarquia de salvaguardas (prevenção, precaução e **não-realização** quando o risco é

inaceitável), consulta prévia, livre e informada (OIT 169), repartição de benefícios, responsabilidade objetiva com garantias financeiras prévias e zonas de exclusão (aquíferos críticos, territórios indígenas e unidades de conservação). Onde a extração ocorrer, devem ser vinculantes a recomposição geomorfológica, a restauração hídrica e a reparação social, sem prejuízo de sanções penais e administrativas. Em síntese: nos termos de Sassen e Marques, enfrentar a “terra morta” do extrativismo implica deslocar o centro do debate de eficiência técnica para justiça ambiental, autodeterminação dos povos e soberania dos ecossistemas — e admitir que, muitas vezes, o único caminho juridicamente responsável é evitar a destruição inicial.

REFERÊNCIAS

- BONSU, N. O. Towards a circular and low-carbon economy: Insights from the transitioning to electric vehicles and net zero economy. *Journal of Cleaner Production*, v. 256, n. 1, p. 120659, 2020. Available on: https://pure-oai.bham.ac.uk/ws/files/95025254/1_s2.0_S095965262030706X_main.pdf
- CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. *Mineração e meio ambiente no Brasil*. Brasília, DF: CGEE, 2022. Disponível em: https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/mineracao_e_meio_meio_no_brasil_1022.pdf. Acesso em: 19 fev. 2025.

MARQUES, Luís. Capitalismo e Colapso Ambiental. 2^a ed. Campinas, SP : Editora da UNICAMP, 2016.

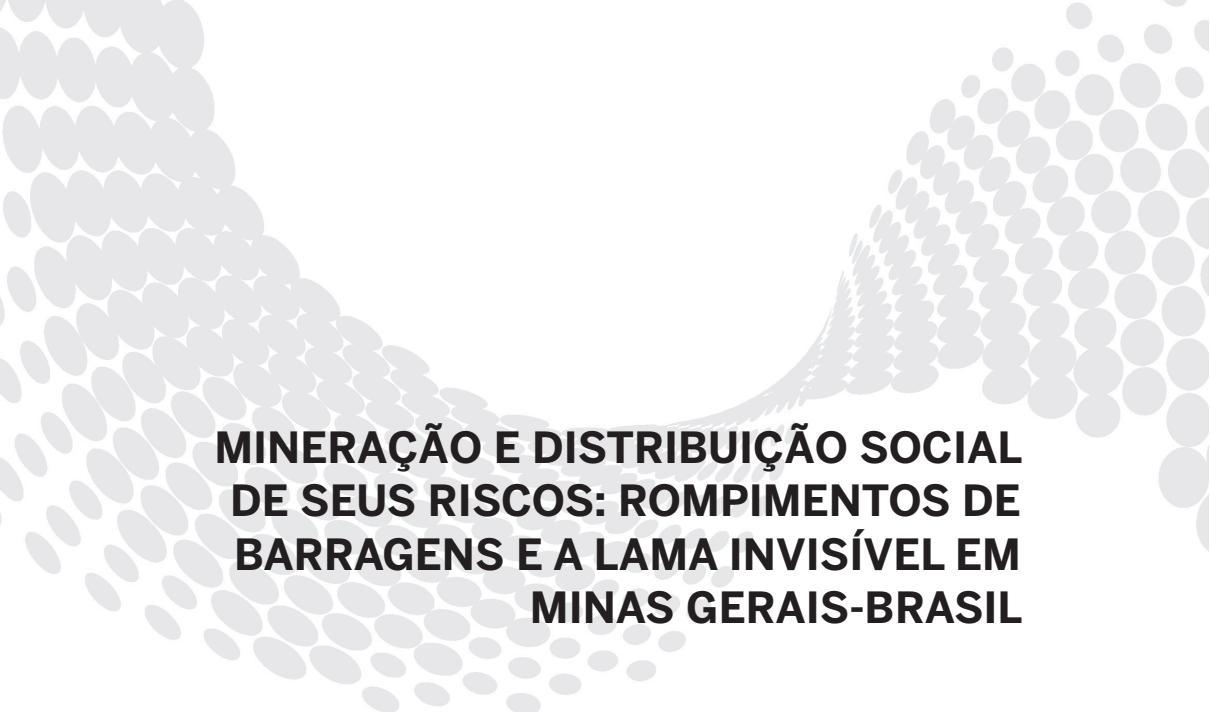
RAVAZZOLI, Cláudia. A problemática ambiental do carvão em Santa Catarina: Sua evolução até os Termos de Ajustamento de Conduta vigente entre os anos de 2005 e 2010. In: *Geografia em Questão* vol. 06, n. 01, 2013. Págs. 179-201;

SASSEN, Saskia. *Expulsões: Brutalidade e Complexidade na Economia Global*. Rio de Janeiro, São Paulo : Paz & Terra, 2016.

SILVA, Lilian Marcellino & FERREIRA, Rafael Lopes. Impacto Ambiental pela mineração de carvão no Sul de Santa Catarina. *Cadernos Uninter* Vol. 6, n. 4, 2015. Disponível em <https://www.cadernosuninter.com/index.php/meioAmbiente/article/view/461>; Acesso em: 19 fev. 2025.

Artigo recebido em 10.03.2025

Aprovação final em 31.10.2025



MINERAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO SOCIAL DE SEUS RISCOS: ROMPIMENTOS DE BARRAGENS E A LAMA INVISÍVEL EM MINAS GERAIS-BRASIL

Ana Maria de Oliveira Nusdeo¹
Maria Gabriela de Paula e Silva²

Resumo: Após os rompimentos da Barragem de Fundão (2015) e da Barragem B-1 (2019), em Minas Gerais-Brasil, constatou-se que outras estruturas de mineração estavam também sob risco de ruptura, sendo denominadas “bombas-relógio”. O artigo objetiva apresentar que um cenário de medo contínuo foi instaurado, no qual a chamada “lama invisível” passou a permear o cotidiano das comunidades afetadas,

¹ Professora Titular de Direito Ambiental na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, onde é docente desde 2007. Bacharel (1992), Doutora (2000) e Livre docente (2011) pela mesma Universidade. É conselheira do Centro de Estudos da Amazônia sustentável (CEAS), vinculado à USP, desde 2023 e conselheira do Fundo Brasileiro de Biodiversidade – FUNBIO, desde 2021. Diretora e ex-presidente do Instituto o Direito por um Planeta Verde (2017-2019). Email:anarusdeo@usp.br

² Mestre em Direito Ambiental pela Faculdade de Direito da USP. Bacharela em Direito pela UFMG. Pós-Graduada em Advocacia Cível pela Escola Superior de Advocacia (ESA/OAB). Técnica em Meio Ambiente pelo Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET/MG). Advogada. Atua nas áreas Cível, Ambiental e Direitos Humanos. E-mail: mariagabrielaps@outlook.com

escancarando o racismo e injustiças ambientais. Por meio de revisão bibliográfica e análise documental, são discutidas as mudanças legislativas ocorridas no Brasil, especialmente em Minas Gerais, após os desastres, com ênfase nas normas de segurança de barragens e nos direitos das populações atingidas. Por fim, é realizada uma breve análise de como o “terrorismo das barragens” mudou por completo a vida de milhares de pessoas que se encontram na rota de uma ameaça invisível.

Palavras-chave: lama invisível; barragens de rejeitos; mineração; desastres ambientais; justiça ambiental

Abstract: After the collapse of the Fundão Dam (2015) and the B-1 Dam (2019) in Minas Gerais-Brazil, it was found that other tailings structures were also at risk of rupture, becoming known as “ticking time bombs.” This article aims to show that a continuous state of fear was established, in which the so-called “invisible mud” came to permeate the daily lives of affected communities, exposing environmental racism and injustices. Through a literature review and document analysis, the study discusses the legislative changes that took place in Brazil, particularly in Minas Gerais, after the disasters, with emphasis on dam safety regulations and the rights of affected populations. Finally, it presents a brief analysis of how the “dam terrorism” has profoundly altered the lives of thousands of people who now live in the path of an invisible threat.

Keywords: invisible mud; tailings structures; mining; environmental disasters; environmental justice

INTRODUÇÃO

Em Minas Gerais, após os rompimentos da barragem de Fundão de propriedade da Samarco/Vale/BHP, em Mariana-MG (2015), e da barragem B-1 da Vale, em Brumadinho-MG (2019), instaurou-se o terrorismo com risco de rompimento das chamadas “bombas-relógio”, tornando-se uma nova forma de controle territorial pelas mineradoras. Nesse contexto, o medo associado à intitulada “lama invisível” contribuiu para a expulsão de diversas comunidades, como Socorro, no município de Barão de Cocais/MG; Macacos, em Nova Lima/MG; Antônio Pereira, em Ouro Preto/MG; povoados na zona

rural de Itatiaiuçu/MG; além dos bairros Bela Vista e Nova Vista, em Itabira/MG³.

Os desastres associados às barragens devem ser compreendidos como riscos sistêmicos, pois envolvem desde dinâmicas globais e nacionais até determinantes sociais que se materializam em um complexo sistema de barragens espalhadas pelo território brasileiro, cada uma com seus riscos intrínsecos. Quando esses desastres ocorrem, produzem impactos de diferentes ordens: efeitos imediatos e visíveis, além de consequências secundárias e terciárias, que podem desencadear reações em cadeia. Tais efeitos compõem um quadro de riscos múltiplos, de ocorrência heterogênea e de elevada complexidade⁴.

Este artigo propõe uma análise sobre a distribuição desigual dos riscos ambientais no contexto dos rompimentos de barragens de mineração em Minas Gerais-Brasil. Parte-se do entendimento de que tais riscos não afetam de forma homogênea as populações, o que torna fundamental a discussão em torno da justiça ambiental enquanto instrumento para compreender as diferentes formas de exposição e vulnerabilidade. Nesse processo, destaca-se também o conceito de racismo ambiental, que permite identificar como determinados grupos sociais — frequentemente marcados por fatores étnico-raciais, econômicos e sociais — são mais diretamente impactados por desastres e pela insegurança ambiental.

Por meio da revisão bibliográfica e análise documental, o estudo aborda as mudanças legislativas ocorridas no Brasil e, mais especificamente, no Estado de Minas Gerais após episódios de rompimento, com ênfase nas normas relacionadas à segurança de barragens e aos direitos das populações atingidas. Por fim, o artigo discute como

³ MOROZESK, M.; REIS, L. Território, água e ar: impactos socioambientais da mineração em Itabira-MG. *Cadernos de Agroecologia*, [s. l.], v. 19, n. 1, 2024. Disponível em: <https://cadernos.aba-agroecologia.org.br/cadernos/article/view/9599>

⁴ FREITAS, C. M. D. et al. Desastres em barragens de mineração como riscos sistêmicos. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, [s. l.], v. 25, n. suppl 2, p. e220004, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-549720220004.supl.2.1>

essas barragens são percebidas como estruturas de risco iminente — verdadeiras bombas-relógio — e como a presença da chamada “lama invisível” afeta os moradores dessas regiões, gerando medo, insegurança e incertezas cotidianas.

RISCOS SOCIOAMBIENTAIS, DESASTRES E JUSTIÇA AMBIENTAL. O CONTEXTO DA MINERAÇÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

No estado de Minas Gerais, com frequência, afloram-se discursos quanto à importância da atividade minerária como fonte de arrecadação, geração de empregos e manutenção dos serviços públicos. Esse fenômeno pode ser referido pela expressão *minero-dependência*. Nesse contexto, configura-se uma centralidade atribuída à mineração como fundamento ideológico de estratégias de (neo)desenvolvimento que se impõem como inquestionáveis nas esferas decisórias do Estado e dos municípios⁵.

Nota-se a defesa de uma “vocação mineradora” no Estado, que encobre as estruturas de poder que sustentam a apropriação de recursos minerais no estado desde os primórdios do período colonial, possibilitando o avanço da mineração e sua reprodução como proposta hegemônica de desenvolvimento, bem como a naturalização de violação de direitos de grupos historicamente vulnerabilizados. Observa-se, assim, que a política do segmento minerador se materializa pela produção de riscos e desastres⁶. Diante desse cenário,

⁵ LASCHEFSKI, K. A. Rompimento de barragens em Mariana e Brumadinho (MG): Desastres como meio de acumulação por despossessão. **AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 98, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.48075/amb.v2i1.23299>

⁶ PENIDO, M. D. O. Bio(necro)política da mineração: quando o desastre atinge o corpo-território. **Revista Brasileira de Geografia**, [s. l.], v. 63, n. 2, p. 38–51, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.21579/issn.2526-0375_2018_n2_38-51

emerge questionamentos sobre como a sociedade caminhou a ponto de ocorrer esse tipo de tragédia, violando drasticamente os direitos humanos e a preservação ambiental, em prol de lucros concentrados nas mãos de poucos. Constata-se nitidamente a privatização dos bônus (lucros) e a socialização dos ônus (passivos socioambientais)⁷.

A mineração, enquanto atividade extrativa, traz diversos impactos sociais e ambientais. Por outro lado, muito se discute sobre seu potencial para o desenvolvimento, especialmente na medida em que não se agregue aos minérios extraídos maior valor, por meio de seu processamento e utilização em atividades industriais⁸.

O debate sobre o desenvolvimento econômico relaciona-se diretamente à divisão internacional do trabalho, na qual atividades de maior valor agregado e diferenciação econômica, que geram maior renda e maior número de empregos de qualidade são realizadas por países desenvolvidos e as de menor valor, naqueles em desenvolvimento. É verdade que a globalização, e sua consequente organização das cadeias produtivas internacionalmente, torna esse processo mais complexo e cria situações diversas sobre os territórios, com recortes regionais específicos. Os elementos e resultados da divisão internacional do trabalho não se limitam à geração de valor agregado e renda, mas incluem danos e riscos socioambientais. Essa percepção, ao longo dos anos 1970 e 1980, trouxe importantes discussões que seguem relevantes, dentre as quais o conceito e a busca de um

⁷ THOMÉ, R.; RIBEIRO, L. G. G. A descaracterização de barragens de rejeito e o plano de fechamento de mina como instrumentos de mitigação de riscos na mineração. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, [s. l.], v. 16, n. 35, p. 63–85, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.18623/rvd.v16i35.1567>

⁸ Para uma análise das possibilidades e obstáculos colocados ao desenvolvimento de países com forte presença da mineração, vide ENRIQUEZ, Maria Amélia. *Mineração. Maldição ou dádiva?* São Paulo: Sigmus Editora, 2008, p. 91- 136.

“desenvolvimento sustentável” e o de “justiça ambiental”. Diante das limitações inerentes ao presente trabalho, se explorará o segundo⁹.

A noção de justiça ambiental, numa definição ampla pode ser compreendida como a distribuição desigual dos ônus e benefícios ambientais relacionados aos gravames causados pelas políticas de controle ambiental e ao proveito da preservação do meio ambiente entre diferentes grupos sociais¹⁰. Seu núcleo refere-se a uma distribuição desigual de um meio ambiente de qualidades diferentes¹¹. Com efeito, certos atores sociais têm a capacidade de se subtrair dos espaços próximos das fontes de contaminação, ao passo que grupos desfavorecidos não têm essa escolha, expondo-se mais à poluição, contaminações e diversos riscos ambientais, tais como aqueles relacionados a desastres.

Assim, embora o meio ambiente tenha o caráter de direito difuso – vale dizer, consista num direito cujo objeto é indivisível e os titulares indeterminados¹², as discussões em torno do tema da justiça ambiental mostram que a busca da preservação ambiental, assim como o combate à poluição, deve almejar a compreensão ampla das clivagens sociais que possam ser produzidas. Uma conclusão importante quanto à justiça ambiental diz respeito à importância do combate à poluição, contaminação e riscos socioambientais nas

⁹ Cf. NUSDEO, Ana Maria O. **Direito Ambiental & Economia**. Curitiba: Juruá, 2018, p.53-62.

¹⁰ LAZARUS, Richard J. Pursuing “environmental justice”: the distributional effects of environmental protection. **Northwestern University Law Review**, [s. l.], v. 87, n. 3, p. 787-857, 1993. p. 793-795; NUSDEO, Ana Maria. Direito ambiental & economia. Curitiba: Juruá, 2018. p. 49-51

¹¹ ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, [s. l.], v. 5, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/dma.v5i0.22116>.

¹² Nos termos do artigo 81, I do Código de Defesa do Consumidor brasileiro. BRASIL. Lei no. 8.078 de 11/09/1990. Dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm.

diferentes localidades, de modo a beneficiar todos os grupos sociais. E, nas localidades geográficas de maior exposição ao risco, questiona-se a legitimidade de decisões relativas às atividades e o uso dos recursos naturais quando exacerbam tais riscos.

Um elemento importante da justiça ambiental é sua correlação à questão racial. A análise das situações específicas de injustiça mostra grande coincidência entre locais de predominância de grupos raciais e a maior exposição a problemas e riscos ambientais. Esse elemento então não é redutível à classe de renda¹³. Essa percepção leva à difusão da expressão “racismo ambiental”, que põe a tônica da injustiça ambiental no fator racial.

Finalmente, o tema dos desastres – tanto no que se refere ao seu conceito como no que diz respeito às abordagens de resposta – deve ser trazido à discussão. Nesse sentido, desastres podem ser entendidos como:

Uma séria disruptão no funcionamento de uma comunidade ou sociedade, em qualquer escala, em decorrência de eventos perigosos, combinados a condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, levando a uma ou mais das seguintes consequências: impactos e perdas humanas, materiais, econômicas e ambientais¹⁴.

Destaca-se, dos elementos da definição acima, que os desastres decorrem da combinação entre riscos e perigos e vulnerabilidade. Assim, pode-se entender que os desastres são construções sociais,

¹³ BULLARD, Robert D. Overcoming racism in environmental decisionmaking. Environment: Science and Policy for Sustainable Development, [s. l.], v. 36, n. 4, p. 10-44, 1994. p. 11-12. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00139157.1994.929997>

¹⁴ ONU. **Report of the Open-ended Intergovernmental Expert Working Group on Indicators and Terminology Related to Disaster Risk Reduction (OIEWG), endorsed by the United Nations General Assembly in Resolution A/RES/71/276.** Disponível em: <http://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportenglish.pdf> Acesso em 11/06/2021(tradução livre).

ou seja, são algo decorrente da ação humana e das escolhas que são feitas quanto à forma de explorar recursos naturais, a exemplo dos desastres na mineração; ou de ocupar um espaço, como no caso de bairros e cidades castigadas por enchentes e outros eventos naturais.

Insta salientar que, neste trabalho, desastres são entendidos, como processo não limitado ao evento crítico do rompimento/elevação do nível de emergência de uma barragem, mas abarca também o prolongamento de suas consequências no espaço-tempo e na vida das pessoas atingidas¹⁵.

Os desastres, quando ocorrem, demandam grande esforço de resposta para socorro das vítimas, reparação a seus danos; reconstrução de áreas atingidas e sua restauração ambiental entre outras medidas que são extremamente desafiadoras. Mas, além das respostas pós-ocorrência, o tratamento jurídico dos desastres estabelece uma importante abordagem preventiva, no tocante à redução dos riscos¹⁶.

ASPECTOS TÉCNICOS E SOCIAIS DA REFORMA NORMATIVA DEVIDO AOS DESASTRES DA MINERAÇÃO: A DESCARACTERIZAÇÃO DE BARRAGENS E AS POLÍTICAS DAS PESSOAS ATINGIDAS

Embora seja fundamental, o Estado nem sempre atua de forma preventiva no aperfeiçoamento das políticas ambientais.

¹⁵ ZHOURI, A. *et al.* O Desastre de Mariana: colonialidade e sofrimento social. In: ZHOURI, A.; BOLADOS, P.; CASTRO, E. (org.). **Mineração na América do Sul: neoextrativismo e lutas territoriais**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2016. v. 1, p. 45-66.

¹⁶ CARVALHO, Délton Winter de. *Direito dos Desastres*. In: FARIAS, Talden; TRENNEPOHL, Terence (org.). *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, pp. 669-714, p. 675 e DAMACENA, Fernanda D.L. **Direito dos desastres e compensação climática no Brasil: limites e potencialidades**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2019, p. 42.

Frequentemente, os avanços ocorrem somente como resposta a desastres, que escancaram de forma contundente falhas já existentes. Essa foi uma situação exposta no Estado de Minas Gerais (Brasil) após os rompimentos de barragens ocorridos nas cidades de Mariana (2015) e Brumadinho (2019).¹⁷

Após esses trágicos acontecimentos, processaram-se significativas alterações no âmbito da legislação e da execução de políticas públicas relativas à segurança de barragens. As primeiras respostas normativas vieram na esfera estadual, com a publicação do Decreto nº 46.993/2016, alterado posteriormente pelo Decreto nº 47.158/2017. Destaca-se que, por meio destas normas, suspendeu-se temporariamente o licenciamento ambiental de novas barragens de rejeitos nas quais se pretendesse utilizar o método de alteamento a montante e o alteamento de estruturas já existentes¹⁸.

Em termos técnicos, o alteamento a montante consiste na construção e alteamento do barramento sempre a montante sobre o rejeito já consolidado. Isto é, nestes “alteamentos os diques de contenção se apoiam majoritariamente sobre o próprio rejeito ou sedimento de mineração previamente lançado e depositado”¹⁹. Esse método representa um desafio no âmbito geotécnico devido às tensões induzidas, potencial de liquefação e não consolidação do material na fundação,

¹⁷ BRAGA, M. C. D. R.; FONSECA, A. D. F. C. Reactive improvement of environmental policies: lessons from the Mariana and Brumadinho disasters. *Sustainability in Debate*, [s. l.], v. 12, n. 3, p. 182–213, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.18472/SustDeb.v12n1.2021.39412>

¹⁸ THOMÉ; RIBEIRO, 2019.

¹⁹ ANM. **Resolução nº 95, de 7 de fevereiro de 2022.** Dispõe sobre o Plano de Aproveitamento Econômico (PAE) e dá outras providências. 2022. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/barragens/legislacao/resolucao-no-95-2022.pdf>

tornando baixo o controle construtivo e uma situação crítica em relação à segurança da estrutura²⁰.

Em 2019, foi instituída a Lei nº 23.291/2019 (Política Estadual de Segurança de Barragens – PESB), também conhecida como Lei Mar de Lama Nunca Mais. Em seguida, a Lei nº 14.066/2020 fez reformulações importantes na Lei nº 12.334/2010 (Política Nacional de Segurança de Barragens – PNSB). Em ambas as normas, proibiu-se a construção de novas barragens de mineração pelo método de alteamento a montante.

Além da referida proibição, tornou-se essencial também endereçar soluções para barragens já existentes, a fim de prevenir novos desastres. Nesse sentido, a Lei Mar de Lama Nunca Mais também previu o prazo de três anos, contados da data de publicação da norma²¹, isto é, até 25 de fevereiro de 2022, para que houvesse a descaracterização das estruturas, ou seja, para que houvesse o encerramento das operações e a remoção ou estabilização das estruturas, extinguindo suas características e sua função enquanto dique de contenção de rejeitos²².

Nos termos do art. 2º, inciso VIII, da Resolução 95/2022 da Agência Nacional de Mineração (ANM), barragem de mineração descaracterizada é a estrutura que não recebe, permanentemente, aporte de rejeitos e/ou sedimentos oriundos de sua atividade-fim, a qual deixa de possuir características ou de exercer função de barragem, compreendendo, mas não se limitando, às seguintes etapas

²⁰ CARDOZO, F. A. C.; PIMENTA, M. M.; ZINGANO, A. C. Métodos Construtivos de barragens de rejeitos de mineração – uma revisão. **HOLOS**, [s. l.], v. 8, p. 77–85, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.15628/holos.2016.5367>

²¹ MINAS GERAIS [ESTADO]. **Lei nº 23.291, de 25 de fevereiro de 2019**. Institui a política estadual de segurança de barragens. 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23291/2019/>. Acesso em: 6 dez. 2024.

²² MPMG. **Desativando bombas-relógio**. [s. d.]. Disponível em: <https://barragens.mpmg.mp.br/>. Acesso em: 11 abr. 2025.

concluídas: a) descomissionamento; b) controle hidrológico e hidrogeológico; c) estabilização; d) monitoramento ativo e passivo²³.

O Decreto 48.140/2021 do Estado de Minas Gerais, responsável por regulamentar a PESB, possui um capítulo específico para o processo de descaracterização, determinando que seja apresentado pelo empreendedor um projeto, incluindo um programa de manutenção e monitoramento, observados os critérios definidos no Termo de Referência aprovado e disponibilizado pela Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM).

Em outras palavras, é fundamental lidar com as questões práticas relacionadas à desativação dessas estruturas, visando à eliminação completa das características de barramento, reincorporando-as ao meio ambiente. Nesse sentido, a descaracterização é uma atividade intricada, dada às solicitações oriundas dos procedimentos de movimentação e remoção de material da barragem, geralmente não previstas no projeto original e da complexidade do rejeito em si²⁴.

Contudo, segundo o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), das 54 barragens a montante existentes no estado, apenas 10 foram descaracterizadas dentro do prazo legal²⁵. Ressalta-se que a Vale figura como a principal detentora das barragens em estado crítico, com 30 das 54 estruturas sob sua responsabilidade.

Nesse sentido, uma articulação entre o Ministério Público Federal (MPF) e o MPMG, com interveniência da ANM e da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) resultou na assinatura de 18

²³ ANM, 2022.

²⁴ CARVALHO, J. V. D. A. *et al.* Desafios na Descaracterização de Barragens: variabilidade de rejeitos. *Em: XXI CONGRESSO BRASILEIRO DE MECÂNICA DOS SOLOS E ENGENHARIA GEOTÉCNICA*, 2024, Balneário Camboriú/SC. *Anais do XXI Congresso Brasileiro de Mecânica dos Solos e Engenharia Geotécnica*. Balneário Camboriú/SC: Editora Omnis Scientia, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.47094/COBRAMSEG2024/47>. Acesso em: 13 abr. 2025.

²⁵ Para informações atualizadas quanto às barragens e a situação quanto à descaracterização, acesse: <https://barragens.mpmg.mp.br/atualizacao-barragens/>

Termos de Compromisso com as empresas responsáveis pela descharacterização de 43 estruturas, bem como o pagamento do valor de R\$ 432 milhões por danos morais coletivos. Apenas uma descharacterização tramita em âmbito judicial²⁶. Esses acordos foram firmados com mineradoras, proprietárias de barragens, que não atenderam ao prazo estabelecido pela PESB e pela PNSB²⁷.

Nos documentos, as empresas estão obrigadas a executar a descharacterização das barragens no menor tempo possível e com as técnicas mais avançadas e seguras. Os estudos, planos e projetos devem ser submetidos à prévia aprovação da ANM e FEAM. Ademais, as mineradoras também deverão ressarcir os órgãos públicos por eventuais despesas com ações fiscalizatórias realizadas para se verificar o cumprimento do acordo. Segundo as instituições públicas, outro compromisso assumido pelas empresas foi o pagamento anual de valores referentes a danos morais coletivos das populações afetadas por barragens, que serão destinados a projetos sociais e ambientais, preferencialmente em municípios situados na mancha de inundação de cada estrutura²⁸.

Embora a descharacterização de barragens represente uma medida voltada à mitigação de riscos e à prevenção de novos rompimentos de barragens, é importante destacar que este processo, por si só, também gera impactos significativos à população residente às áreas próximas. Por isso, além de alterações na legislação técnico-procedimental quanto à operação de barragens de mineração, houve também a promulgação da Lei nº 14.755/2023 (Política Nacional de Atingidos por Barragens – PNAB) e da Lei nº 23.795/2021 (Política Estadual de Atingidos por Barragens – PEAB).

²⁶ MPMG, [s. d.].

²⁷ MPF. MPF e MPMG firam acordo com mineradoras para novo prazo de descharacterização de barragens. 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-e-mpmg-firmam-acordo-com-mineradoras-para-novo-prazo-de-descharacterizacao-de-barragens>. Acesso em: 11 abr. 2025.

²⁸ Ibid.

Tais normativas reconhecem os diversos prejuízos – materiais, imateriais, sociais e ambientais – que podem decorrer dessas intervenções e preveem mecanismos de reparação e garantia de direitos às populações afetadas, mesmo em situações que não envolvam rompimentos, mais sim ações preventivas, como a descaracterização/desativação de barragens.

Nesse sentido, a legislação define como atingidos por barragens todos aqueles potencialmente prejudicados por perdas materiais, econômicas ou culturais vinculadas à desativação, incluindo deslocamento compulsório, perda de fontes de renda, ruptura de circuitos econômicos e restrições ao acesso a recursos naturais essenciais à subsistência.

Dentre os direitos assegurados aos atingidos, destacam-se o direito à participação social nas decisões que envolvam reparação e prevenção, a negociação prévia e coletiva dos parâmetros de compensação, a implementação de ações de reparação integral adaptadas às especificidades dos grupos afetados e o uso preferencial de mão de obra local nas atividades de desativação.

Além disso, a PEAB prevê a elaboração de um Plano de Reparação de Danos e Estruturação de Serviços (PRDES), que deve detalhar ações, prazos e custos estimados para garantir a reparação integral. A legislação também impõe medidas de adequação de serviços públicos nos municípios impactados e estabelece diretrizes para a mediação de conflitos e prevenção de desastres, reforçando o papel do Estado na proteção e promoção dos direitos dos atingidos mesmo nas fases finais do ciclo de vida das barragens²⁹.

Ambas as políticas, portanto, estabelecem parâmetros jurídicos que reconhecem a vulnerabilidade social gerada pela desativação de barragens, reafirmando o dever do Estado e dos empreendedores

²⁹ MINAS GERAIS [ESTADO], 2019.

de garantir os direitos das populações afetadas e assegurar medidas reparatórias eficazes.

Medidas mais específicas relativas à descaracterização tornaram imperiosas em Minas Gerais nas semanas seguintes ao rompimento da Barragem B-I em Brumadinho, em 2019. Até janeiro do referido ano, antes do rompimento da barragem da Vale, órgãos públicos e mineradoras garantiam a estabilidade das barragens de rejeitos em Minas Gerais. Porém, depois do desastre, instaurou-se uma grande preocupação com as barragens da noite para o dia: várias delas estão sendo classificadas em situação de risco.

Em vista disso, o pânico se espalhou por diversos municípios mineiros à medida que a Vale S.A. e outras empresas, como a ArcelorMittal e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), passaram a emitir alertas para risco de rompimento de mais barragens³⁰.

Ressalta-se que não houve qualquer alteração relevante nas condições naturais, como chuvas intensas ou tremores de terra/abalo sísmico. Na verdade, o que ocorreu foi uma mudança na postura de empresas, que não se arriscavam mais a assinar laudos de estabilidade para essas estruturas³¹. Na maioria dos casos, o acionamento de sirenes foi decorrente da recusa de empresas de auditoria em emitirem tais declarações de estabilidade. Assim, o resultado foi um terror generalizado: a população do entorno dessas estruturas viveu episódios de pânico, quando sirenes de simulado de evacuação foram acionadas sem aviso prévio, provocando completo caos.

Em breve síntese exemplificativa dos fatos, em fevereiro de 2019, a justiça mineira proibiu a Vale S.A. de lançar rejeitos ou intensificar riscos em oito barragens³². Conforme recomendação emitida

³⁰ QUINTÃO, A. (org.). **Opção pelo risco**. Belo Horizonte, MG: Editora Scriptum, 2021.

³¹ POLIGNANO, M. V.; MACHADO, T. M. (org.). *O terrorismo das barragens. Manuelzão: Saúde, Ambiente e Cidadania na Bacia do Rio das Velhas*, [s. l.], n. 84, p. 22, 2019.

³² QUINTÃO, 2021.

pelo MPF, MPMG e Polícia Federal, o elevado risco de rompimento da barragem de Brumadinho, bem como de diversas outras estruturas, já era de prévio conhecimento da empresa, sendo declaradas situações de emergência, ensejando a evacuação de centenas de moradores e a interdição de vias públicas, notadamente na barragem Sul Superior, a Minas de Gongo Soco, em Barão de Cocais/MG; barragens B3/B4, na mina de Mar Azul, em Nova Lima/MG; barragem Vargem Grande, no complexo Vargem Grande, em Nova Lima/MG; barragens de Forquilha I, Forquilha II, Forquilha III e Grupo, na mina de Fábrica, em Ouro Preto/MG, nessa mesma cidade, posteriormente, seriam detectadas anomalias na barragem de Doutor, no distrito de Antônio Pereira. Todas as referidas estruturas alteadas a montante e com Dano Potencial Associado (DPA) alto, como ocorria na barragem B1, em Brumadinho³³.

Também entraram em estado de emergência, barragem no complexo Minerário de Serra Azul, da mineradora ArcelorMittal, em Itatiáiuçu/MG, além da suspensão das atividades da mineradora Itaminas, em Sarzedo, por falhas estruturais³⁴.

Em março de 2019, o Ministério Público de Minas Gerais recomendou a evacuação de dois mil moradores próximos à Barragem Casa de Pedra, de propriedade da empresa CSN, em Congonhas/MG, considerada de alto potencial destrutivo em caso de rompimento. Ao longo dos meses seguintes, outras barragens entraram em estado de emergência ou foram alvo de decisões judiciais, como as localizadas nos municípios de Itabira/MG e Rio Acima/MG, evidenciando a desconfiança nas auditorias técnicas e na atuação das mineradoras³⁵. Até mesmo barragens abandonadas, como a da empresa Emicon,

³³ MPF; MPMG; POLÍCIA FEDERAL. **Recomendação nº 11/2019**, 2019. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/Vale.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

³⁴ QUINTÃO, 2021.

³⁵ Ibid.

voltaram a gerar medo entre os moradores, como no caso do distrito de Quéias, em Brumadinho³⁶.

Tal contexto reitera a fragilidade institucional no controle de riscos e a recorrente negligência das empresas responsáveis pela segurança das estruturas, instaurando-se uma urgência se desativar as intituladas “bombas-relógio”, apresentadas no próximo tópico, no Quadro 1, que mesmo sem ter um rompimento propriamente dito, espalham uma “lama invisível” de medo e insegurança nas comunidades atingidas.

DESATIVANDO BOMBAS-RELÓGIO E A LAMA INVISÍVEL: OS FANTASMAS NA VIDA DOS ATINGIDOS POR MINERAÇÃO

O cenário de bombas relógio em Minas Gerais acarretou uma nova faceta de risco às populações residentes próximo a essas estruturas. Embora a descaracterização das barragens de rejeito alteadas a montante seja, em termos técnicos, considerada o procedimento mais célere para a resolução do problema, a medida inaugura um novo cenário de tragédias no Estado. O Quadro 1 mostra os municípios mineiros que possuem barragens a montante e o *status* quanto à descaracterização das estruturas.

³⁶ MPMG. **Sócios da mineradora Emicon são obrigados a cumprir acordo firmado com MPMG sob pena de multa e apreensão de passaporte.** 2024. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/socios-da-mineradora-emicon-sao-obrigados-a-cumprir-acordo-firmado-com-mpmg-sob-pena-de-multa-e-apreensao-de-passaporte.shtml>. Acesso em: 11 abr. 2025.

Município atingido	Estruturas e status quanto à descaracterização		
	Empreendedor	Estrutura	Status do procedimento/ Previsão de descaracterização
Araxá	Mosaic Fertilizantes Ltda	Barragem B5	Andamento: 47% - Previsão: 2028
Barão de Cocais	Vale S.A.	Barragem Sul Superior	Andamento: 39% - Previsão: 2029
Brumadinho	Mineração Geral do Brasil	Barragem B1	Andamento: 11% - Previsão: 2030
		Barragem B2	Andamento: 11% - Previsão: 2030
	Mineração Morro do Ipê	Barragem B1	Andamento: 51% - Previsão: 2027
Congonhas	CNS Mineração S.A.	Barragem B4	Andamento: 39% - Previsão: 2028
	Vale S.A.	Baixo João Pereira	Descaracterizada
Fortaleza de Minas	Serra da Fortaleza Mineração S.A.	Barragem de Rejeitos Dique 2	Descaracterização paralisada
Igarapé	Mineração Morro do Ipê	Barragem B1 Auxiliar	Andamento: 23% - Previsão: 2034
		Barragem B2	Andamento: 62% - Previsão: 2026
Itabira	Vale S.A.	Diques do Sistema Pontal	Andamento: 39% - Previsão: 2029
		Diques 1A/1B - Conceição	Descaracterizada
		Barragem de Ipóema	Descaracterizada
Itabirito	Herculano Mineração Ltda	Barragem B1	Descaracterizada
	Minar Mineração Aredes	Dique 02	Previsão: Sem data informada
	SAFM Mineração Ltda	Barragem Central	Andamento: 78% - Previsão: 2025
		Barragem de Arêdes	Andamento: 78% - Previsão: 2025
Itapecerica	Nacional de Grafite	Barragem B4	Andamento: 100% - Previsão: 2024*
Itatiaiuçu	ArcelorMittal Brasil S.A.	Barragem Serra Azul	Andamento: 28% - Previsão: 2032
	Usiminas S.A.	Barragem Central	Descaracterizada
	Minerita Minérios Itaúna	Barragem B1/B3	Andamento: 51% - Previsão: 2027
Mariana	Samarco Mineração S.A.	Barragem de Germano	Andamento: 38% - Previsão: 2029
		Barragem de Xingu	Andamento: 39% - Previsão: 2029
		Barragem de Campo Grande	Andamento: 63% - Previsão: 2026
Nazareno	AMG Brasil S.A.	Barragem Volta Grande 2	Descaracterizada
Nova Lima	Vale S.A.	Barragem B3/B4	Andamento: 100% - Previsão: 2024*
		Barragem Vargem Grande	Andamento: 45% - Previsão: 2027
		Dique Auxiliar – Barragem 5MAC	Andamento: 100%*
Ouro Preto	CSN Mineração S.A.	Barragem do Vigia	Descaracterizada
		Barragem Auxiliar do Vigia	Descaracterizada
	Gerdau Aço Minas S.A.	Barragens dos Alemães	Descaracterizada
	Vale S.A.	Barragem Forquilha I	Andamento: 22% - Previsão: 2035
		Barragem Forquilha II	Andamento: 22% - Previsão: 2035
		Barragem Forquilha III	Andamento: 22% - Previsão: 2035
		Barragem Grupo	Andamento: 84% - Previsão: 2025
		Barragem de Doutor	Andamento: 38% - Previsão: 2029
		Barragem Área IX	Andamento: 90% - Previsão: 2025
Poço de Caldas	Alcoa Alumínio S.A.	Barragem ARB1	Andamento: 58% - Previsão: 2027
		Barragem ARB3	Andamento: 38% - Previsão: 2029
		Barragem ARB6	Andamento: 64% - Previsão: 2026
		Barragem ARB7	Andamento: 40% - Previsão: 2029
Rio Acima	Minérios Nacional S.A.	Barragem B2 Auxiliar	Andamento: 72% - Previsão: 2026
		Barragem B2	Andamento: 47% - Previsão: 2028
Sarzedo	Itaminas S.A.	Barragem B1	Descaracterizada

* Estruturas que aguardam a anuência dos órgãos competentes

Quadro 1 – Identificação das bombas-relógio e o status de descaracterização até 26 de março de 2025

Fonte: elaboração própria a partir de MPMG – Desativando Bombas-relógio (2025)

O Quadro 1 retrata uma realidade alarmante ao revelar a permanência de estruturas instáveis que seguem emitindo um som simbólico de um “tique-taque” incessante, representando uma contagem regressiva de uma ameaça invisível, mas sempre presente junto às populações dos referidos municípios mineiros.

Como é possível perceber, as previsões de descaracterização se distanciam significativamente do prazo inicial estipulado pela Lei Mar de Lama Nunca Mais, promulgada em 2019, que previa 3 anos para a descaracterização completa de todos os barramentos, ou seja, até 25 de fevereiro de 2022. Pode-se observar em alguns casos, como o do município de Barão de Cocais, a previsão para conclusão da descaracterização da barragem Sul Superior é de 10 anos (apenas em 2029), perpetuando essa situação de risco à população por quase uma década.

Outra preocupação é em relação aos dados repassados à população quanto às descaracterizações que estão sendo realizadas, uma vez que foram constatadas incongruências. Na página inicial do site “Desativando bombas-relógio”³⁷, relata-se que houve a descaracterização de 19 barragens, restando 35 em andamento. Contudo, em outra janela do site, estão listadas 44 estruturas, sendo que ao se acessar cada uma, consta que, na verdade, apenas 9 estruturas estão descaracterizadas, 3 aguardando o parecer dos órgãos competentes e as demais em andamento, conforme Quadro 1.

Além disso, apesar da existência de documentação técnica sobre o processo de descaracterização, não há materiais didáticos e de fácil compreensão que expliquem à população os motivos do prazo estabelecido para sua conclusão ou até mesmo a falta deles. A ausência desse tipo de informação acessível contribui para que os procedimentos continuem sendo realizados sem a devida transparência, sobretudo para as comunidades atingidas.

³⁷ MPMG, [s. d.].

Nota-se, portanto, que a prorrogação dos prazos contribui para a permanência de riscos significativos às comunidades situadas no entorno dessas estruturas, que seguem expostas a condições de vulnerabilidade socioambiental³⁸.

A esta ameaça constante, deu-se o nome de “lama invisível”. O termo “lama” é comumente utilizado para designar os rejeitos de minério de ferro e os detritos transportados em casos de rompimento de barragens. Já a expressão “lama invisível” passou a ser empregada para descrever as situações em que comunidades se percebem ameaçadas por um possível rompimento, especialmente aquelas situadas a jusante de barragens de rejeito³⁹, em especial a região intitulada de Zona de Autossalvamento (ZAS). Em termos técnicos, essa é a região a jusante da barragem que, em caso de desastres, não há tempo suficiente para uma intervenção das autoridades competentes. Zhouri pontua que esta terminologia é um eufemismo institucionalizado para “zonas de sacrifício, uma vez que a denominação “autossalvamento” é, na verdade, o reconhecimento da impotência do Estado e das empresas para resgate das pessoas que ali vivem⁴⁰ .

As empresas mineradoras, nas ZAS dos municípios com barragens a montante, sinalizaram rotas de fuga, montaram sirenes, realizaram treinamentos, visando à preparação da população para emergências. Contudo, não se tratava de uma estratégia civilizada para eliminar os riscos dos empreendimentos e preparar para eventuais evacuações temporárias, de modo a tranquilizar a população.

³⁸ BARROS, R. D. C.; MENDONÇA, T. G. D. Primeiro como tragédia, depois como norma: os padrões globais e as políticas brasileiras de segurança de rejeitos de mineração. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [s. l.], v. 26, n. 1, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202406pt>. Acesso em: 4 jan. 2025.

³⁹ ZHOURI, Andréa. Crise como criticidade e cronicidade: a recorrência dos desastres da mineração em Minas Gerais. *Horizontes Antropológicos*, [s. l.], v. 29, n. 66, p. e660601, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9983e660601>

⁴⁰ Ibid.

Em vez disso, as empresas providenciaram a classificação burocrática das barragens nos níveis mais altos de risco e, durante a madrugada, sem qualquer necessidade real, acionavam as sirenes, obrigando os moradores a abandonarem suas casas, parecendo um conto de ficção científica. Os movimentos sociais chamaram essa conduta de “terrorismo das barragens”. Esse procedimento deslocou milhares de pessoas nas cidades mineiras de Itatiaiuçu/MG, Barão de Cocais/MG, Macacos/MG, Nova Lima/MG, Ouro Preto/MG, Itabira/MG, Itabirito/MG e Congonhas/MG. Para os habitantes, o lugar de vida cotidiana foi transformado, literalmente, da noite para o dia, em um território de medo, do qual eles queriam sair o mais rápido possível⁴¹.

Com as remoções, os moradores, frequentemente, eram realocados em hotéis, casas de familiares ou imóveis alugados. Em diversas localidades, o fechamento de pequenos comércios e hospedarias agravou o cenário, gerando instabilidade econômica, incertezas e um ambiente de medo que levou à suspensão do cotidiano⁴².

O impacto das remoções, entretanto, não atinge somente as pessoas forçadas a abandonar suas casas, mas escoa silenciosamente até adentrar todas as ruas e lares dos municípios na forma de abandono, prejuízos materiais, danos sociais, culturais, psicológicos, entre outros. Dessa forma, para aqueles que permaneceram no território, o cenário é desolador, marcado pela presença constante de caminhões de mudança e pelo esvaziamento gradual da comunidade. O ambiente está tomado por sentimentos de medo, ansiedade e insegurança, afetando tanto os que estão na área de risco direto quanto os que vivem ao redor. Muitos moradores relatam dificuldades para dormir, adoecimentos físicos e emocionais, muitas vezes sem compreenderem plenamente os impactos que estão sofrendo. A convivência

⁴¹ LASCHEFSKI, 2020.

⁴² ZHOURI, Andréa, 2023.

diária com a iminência de uma tragédia transforma a vida cotidiana em um estado permanente de alerta⁴³.

Os impactos da lama invisível são imensuráveis, especialmente tendo em vista a heterogeneidade da população. Uma das atingidas de Itatiaiuçu relata que a situação corroeu amizades e laços familiares. Por exemplo, o elo com seus irmãos foi cortado, pois eles, com receio de a barragem se romper a qualquer hora, deixaram de visitá-la. Amigos também deixaram de ir à sua residência por precaução, especialmente aqueles cujos pais idosos seriam mais vulneráveis em caso de tragédia, já que suas limitações de mobilidade poderiam dificultar uma evacuação segura. Diversas pessoas que faziam parte da sua rotina acabaram se mudando para Belo Horizonte/MG ou para municípios próximos, como Betim/MG e Contagem/MG⁴⁴.

Cabe destacar que, nos casos envolvendo rompimentos de barragens ou as situações de bombas-relógio, há recorrentes disputas quanto ao reconhecimento das pessoas atingidas, bem como os danos provocados pelos empreendimentos, sendo o cerne dos conflitos e injustiças socioambientais. Nota-se sistematicamente um subdimensionamento dos danos, apagamento e silenciamento das populações afetadas pelos canais oficiais de reparação.

Essa situação é consequência das características das pessoas que são atingidas: os grupos compulsoriamente deslocados, bem como as populações atingidas que permanecem a jusante, são compostos, em sua maioria, por sujeitos historicamente vulnerabilizados, como camponeses, pescadores, pequenos produtores rurais,

⁴³ MANUELZÃO. **A lama invisível que atormenta Antônio Pereira.** 2021. Disponível em: <https://manuelzao.ufmg.br/a-lama-invisivel-que-atormenta-antonio-pereira/>. Acesso em: 14 abr. 2025.

⁴⁴ BOND, L. “Lama invisível” de barragem destruiu projetos em cidades de MG: moradores tem tragédia como a que aconteceu em Brumadinho. **Agência Brasil**, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-03/lama-invisivel-de-barragem-destruiu-projetos-de-vida-em-cidade-de-mg>. Acesso em: 14 abr. 2025.

indígenas, quilombolas e trabalhadores de distintas frentes. Muitos desses grupos apresentam marcadores étnicos, sociais, raciais e modos de vida, que não apenas os tornam mais suscetíveis às violências dos processos de deslocamento, como também evidenciam a perpetuação de profundas desigualdades socioambientais. Tais desigualdades carregam elementos estruturais do racismo ambiental, na medida em que recaem, de forma sistemática, sobre populações já marginalizadas pelo modelo de desenvolvimento hegemônico⁴⁵.

O “terrorismo das barragens” tem sido utilizado para aumentar a pressão sobre as autoridades e provocar o medo na população, com o objetivo de realizar grandes projetos de construção relacionados com a descaracterização de barragens de rejeitos. Ademais, em meio a este caos relacionado à lama invisível, as mineradoras contribuem para a desvalorização dos imóveis localizados nas zonas de autossalvamento, situação que, por sua vez, facilita a aquisição das terras necessárias à ampliação de suas atividades de exploração mineral⁴⁶. Tem-se também denúncia relacionada ao fato de todo o alarde, discursos tecnocráticos de risco e necessidade de obras emergenciais podem ser, na verdade, uma maneira para abertura de novos projetos imobiliários⁴⁷.

Em vista disso, “entre o possível e o provável, muitos aspectos da vida local têm sido fortemente alterados”⁴⁸. Habitar em territórios marcados pela iminência de um rompimento de barragem impõe à população um cotidiano marcado por medo, incerteza e desgaste emocional contínuo. A imprevisibilidade do risco gera um estado de vigilância constante, em que a sensação de segurança é substituída

⁴⁵ ZHOURI, Andréa, 2023.

⁴⁶ LASCHEFSKI, 2020.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ LAURINO, B. van S. M. Na iminência da catástrofe: a lama invisível de Barão de Cocais. *Trabalhos Completos Apresentados nos Seminários Temáticos da VIII Reunião de Antropologia da Ciência e Tecnologia*, [s. l.], v. 5, n. 5, p. 2401–2415, 2022, p. 2407.

por ansiedade e desconfiança em relação ao tempo e às medidas que realmente serão tomadas para mitigar essa situação. Não se trata apenas de um risco técnico e, por vezes pouco transparente, mas de uma experiência cotidiana de vulnerabilidade. O fantasma do colapso compromete vínculos comunitários, desestrutura modos de vida tradicionais e afeta a saúde física e mental, gerando impactos que vão muito além dos danos materiais.

CONCLUSÃO

Sob o ponto de vista técnico-científico, as barragens de alteamento a montante mostram-se como uma das estruturas mais arriscadas para se minerar atualmente. Contudo, questiona-se se, de fato, é apenas quanto a esse método construtivo que se deve estar em alerta. É importante lembrar que a atividade minerária como um todo causa severos riscos às populações.

Essa situação levanta questionamentos sobre a eficácia da governança corporativa e regulatória diante da magnitude dos riscos envolvidos. Nesse sentido, em Minas Gerais, configura-se um cenário de insegurança permanente, marcado pela incerteza quanto ao momento em que tais estruturas poderão romper, como verdadeiras bombas-relógio, prestes a estourar, sem qualquer previsibilidade concreta. Uma atuação preventiva exige uma ação proativa quanto aos riscos da atividade e a execução efetiva das leis e políticas públicas instituídas.

A distribuição desigual dos riscos ambientais, envolvendo as barragens de mineração, no Brasil, expõe, de forma contundente, as falhas estruturais de um modelo de desenvolvimento que escolhe quem pode viver em segurança e quem será condenado a conviver com a ameaça constante do desastre.

No coração desse cenário, a justiça ambiental emerge como campo de disputa por reconhecimento, equidade e reparação, especialmente quando se observa que tais riscos incidem, de forma sistemática, sobre populações vulnerabilizadas por processos históricos de exclusão. Nesse sentido, o racismo ambiental se revela não como um desvio, mas como engrenagem central na definição dos territórios e corpos sacrificáveis. Assim, denuncia-se não apenas a exposição diferenciada aos perigos, mas também a ausência de voz e de reparação efetiva para os que historicamente habitam as margens do poder. Entende-se que o racismo ambiental estrutura a exclusão de povos indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhos e trabalhadores rurais, cuja presença é sistematicamente desconsiderada nas decisões sobre os destinos de seus próprios territórios.

Diante dos sucessivos rompimentos de barragens de mineração em Minas Gerais, a legislação sobre segurança e direitos dos atingidos passou por alterações significativas — ainda que nem sempre suficientes para romper com a lógica extrativista que sustenta esses desastres. As barragens alteadas a montante tornam-se verdadeiras estruturas-bomba, mantendo comunidades sob constante vigilância e tensão. Mesmo onde o rompimento ainda não aconteceu, a lama invisível — feita de medo, incerteza e silenciamiento — já marca o cotidiano das populações, corroendo, pouco a pouco, o sentido de estabilidade e pertencimento.

As bombas-relógio contêm silêncios institucionais, falta de transparência e são sustentadas por um cálculo que torna o desastre mais conveniente do que a prevenção, perpetuando uma lógica que prioriza o lucro em detrimento da vida. Assim, o sentimento que assola as populações é o de que, embora não se saiba se e quando as estruturas irão desmoronar, o presente e o futuro já estão, pouco a pouco, se desfazendo.

Todos sentem os efeitos da lama invisível. O medo foi incorporado à rotina do povo mineiro e brasileiro, como um todo. Tal

realidade evidencia que qualquer noção de justiça permanece incompleta enquanto a justiça ambiental não for centralizada nas decisões políticas e sociais.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, [s. l.], v. 5, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/dma.v5i0.22116>.

ANM. **Resolução nº 95, de 7 de fevereiro de 2022**. Dispõe sobre o Plano de Aproveitamento Econômico (PAE) e dá outras providências. 2022. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/baragens/legislacao/resolucao-no-95-2022.pdf>

BARROS, R. D. C.; MENDONÇA, T. G. D. Primeiro como tragédia, depois como norma: os padrões globais e as políticas brasileiras de segurança de rejeitos de mineração. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], v. 26, n. 1, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202406pt>. Acesso em: 4 jan. 2025.

BOND, L. “Lama invísivel” de barragem destruiu projetos em cidades de MG: moradores tem tragédia como a que aconteceu em Brumadinho. **Agência Brasil**, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-03/lama-invisivel-de-barragem-destruiu-projetos-de-vida-em-cidade-de-mg>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRAGA, M. C. D. R.; FONSECA, A. D. F. C. Reactive improvement of environmental policies: lessons from the Mariana and Brumadinho disasters. **Sustainability in Debate**, [s. l.], v. 12, n. 3, p. 182–213, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.18472/SustDeb.v12n1.2021.39412>

BRASIL. Lei no. 8.078 de 11/09/1990. Dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm.

BULLARD, R. Overcoming racism in environmental decisionmaking. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, [s. l.], v. 36, n. 4, p. 10-44, 1994. p. 11-12. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00139157.1994.9929997>

CARDOZO, F. A. C.; PIMENTA, M. M.; ZINGANO, A. C. Métodos Construtivos de barragens de rejeitos de mineração – uma revisão. *HOLOS*, [s. l.], v. 8, p. 77–85, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.15628/holos.2016.5367>

CARVALHO, D. W. de. *Direito dos Desastres*. In: FARIAS, Talden; TRENNEPOHL, Terence (org.). *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, pp. 669-714, p. 675 e DAMACENA, Fernanda D.L. **Direito dos desastres e compensação climática no Brasil: limites e potencialidades**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2019.

CARVALHO, J. V. D. A. *et al.* Desafios na Descaracterização de Barragens: variabilidade de rejeitos. *Em: XXI CONGRESSO BRASILEIRO DE MECÂNICA DOS SOLOS E ENGENHARIA GEOTÉCNICA*, 2024, Balneário Camboriú/SC. **Anais do XXI Congresso Brasileiro de Mecânica dos Solos e Engenharia Geotécnica**. Balneário Camboriú/SC: Editora Omnis Scientia, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.47094/COBRAMSEG2024/47>. Acesso em: 13 abr. 2025.

FREITAS, C. M. D. *et al.* Desastres em barragens de mineração como riscos sistêmicos. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, [s. l.], v. 25, n. suppl 2, p. e220004, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-549720220004.supl.2.1>

LASCHEFSKI, K. A. Rompimento de barragens em Mariana e Brumadinho (MG): Desastres como meio de acumulação por desposse-são. **AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 98, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.48075/amb.v2i1.23299>

LAURINO, B. van S. M. Na iminência da catástrofe: a lama invisível de Barão de Cocais. **Trabalhos Completos Apresentados nos Seminários Temáticos da VIII Reunião de Antropologia da Ciência e Tecnologia**, [s. l.], v. 5, n. 5, p. 2401–2415, 2022.

LAZARUS, R. J. Pursuing “environmental justice”: the distributional effects of environmental protection. **Northwestern University Law Review**, [s. l.], v. 87, n. 3, p. 787-857, 1993. p. 793-795; NUSDEO, Ana Maria. Direito ambiental & economia. Curitiba: Juruá, 2018.

MANUELZÃO. **A lama invisível que atormenta Antônio Pereira**. 2021. Disponível em: <https://manuelzao.ufmg.br/a-lama-invisivel-que-atormenta-antonio-pereira/>. Acesso em: 14 abr. 2025.

MINAS GERAIS [ESTADO]. **Lei nº 23.291, de 25 de fevereiro de 2019**. Institui a política estadual de segurança de barragens. 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23291/2019/>. Acesso em: 6 dez. 2024.

MOROZESK, M.; REIS, L. Território, água e ar: impactos socioambientais da mineração em Itabira-MG. **Cadernos de Agroecologia**, [s. l.], v. 19, n. 1, 2024. Disponível em: <https://cadernos.aba-agroecologia.org.br/cadernos/article/view/9599>

MPF. **MPF e MPMG firam acordo com mineradoras para novo prazo de descaracterização de barragens**. 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-e->

mpmg-firmam-acordo-com-mineradoras-para-novo-prazo-de-des-
caracterizacao-de-barragens. Acesso em: 11 abr. 2025.

MPF; MPMG; POLÍCIA FEDERAL. **Recomendação nº 11/2019**, 2019. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/Vale.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

MPMG. **Desativando bombas-relógio**. [s. d.]. Disponível em: <https://barragens.mpmg.mp.br/>. Acesso em: 11 abr. 2025.

MPMG. **Sócios da mineradora Emicon são obrigados a cumprir acordo firmado com MPMG sob pena de multa e apreensão de passaporte**. 2024. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/socios-da-mineradora-emicon-sao-obrigados-a-cumprir-acordo-firmado-com-mpmg-sob-pena-de-multa-e-apreensao-de-passaporte.shtml>. Acesso em: 11 abr. 2025.

NUSDEO, Ana Maria O. Direito Ambiental & Economia. Curitiba: Juruá, 2018.

ONU. **Report of the Open-ended Intergovernmental Expert Working Group on Indicators and Terminology Related to Disaster Risk Reduction (OIEWG), endorsed by the United Nations General Assembly in Resolution A/RES/71/276**. Disponível em: <http://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportenglish.pdf> Acesso em 11/06/2021(tradução livre).

PENIDO, M. D. O. Bio(necro)política da mineração: quando o desastre atinge o corpo-território. **Revista Brasileira de Geografia**, [s. l.], v. 63, n. 2, p. 38–51, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.21579/issn.2526-0375_2018_n2_38-51

POLIGNANO, M. V.; MACHADO, T. M. (org.). O terrorismo das barragens. **Manuelzão: Saúde, Ambiente e Cidadania na Bacia do Rio das Velhas**, [s. l.], n. 84, p. 22, 2019.

QUINTÃO, A. (org.). **Opção pelo risco**. Belo Horizonte, MG: Editora Scriptum, 2021.

THOMÉ, R.; RIBEIRO, L. G. G. A descaracterização de barragens de rejeito e o plano de fechamento de mina como instrumentos de mitigação de riscos na mineração. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, [s. l.], v. 16, n. 35, p. 63–85, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.18623/rvd.v16i35.1567>

ZHOURI, A. *et al.* O Desastre de Mariana: colonialidade e sofrimento social. *Em:* ZHOURI, A.; BOLADOS, P.; CASTRO, E. (org.). **Mineração na América do Sul: neoextrativismo e lutas territoriais**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2016. v. 1, p. 45–66.

ZHOURI, Andréa. Crise como criticidade e cronicidade: a recorrência dos desastres da mineração em Minas Gerais. **Horizontes Antropológicos**, [s. l.], v. 29, n. 66, p. e660601, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9983e660601>

Artigo recebido em 16.04.2025

Aprovação final em 28.11.2025



AVANÇOS TECNOLÓGICOS PARA UMA MINERAÇÃO MAIS SUSTENTÁVEL

Consuelo Y. Moromizato Yoshida¹
Henrique Costa de Seabra²

Resumo: O presente artigo aborda a relevância e a contribuição dos avanços tecnológicos para uma mineração mais sustentável, embora as tecnologias de ponta estejam por ora concentradas nas grandes corporações. A utilização de tecnologias geoespaciais é um avanço incontestável. Os Sistemas de Informação Geográfica (SIG) tornaram-se ferramentas essenciais para integração de dados geológicos, ambientais e

¹ Mestre e doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora da graduação e da pós-graduação na área de Direitos Difusos e Coletivos na mesma instituição. Coordenadora da Especialização “Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade” (PUC/COGEAE/SP). Desembargadora Federal no Tribunal Regional Federal da 3^a Região (TRF3R). Coordenadora dos Juizados Especiais Federais da 3^a Região. Email: cyoshida@trf3.jus.br

² Doutorando em Direito Difusos e Coletivos, com ênfase em Direito Minerário e Ambiental, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre em Direito das Relações Econômicas e Sociais, com ênfase em Direito Ambiental, pela Faculdade de Direito Milton Campos (FDMC). Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos (FDMC). Sócio do escritório Seabra Advogados. Tem atuação nas áreas de Mineração, Meio Ambiente e Fundiário. Email: hc.seabra@gmail.com

operacionais. O sensoriamento remoto expandiu sua aplicação: os satélites da constelação Planet e Sentinel-2 auxiliam na identificação de jazidas e no monitoramento de degradação ambiental em regiões remotas. A topografia digital e o uso de GPS diferencial (DGPS), inicialmente adotados para cumprir exigências legais, mostraram-se cruciais após os desastres de Mariana (2015) e Brumadinho (2019). Contudo, enquanto empresas líderes já utilizam modelos tridimensionais para monitorar a estabilidade de barragens com precisão centimétrica, paradoxalmente muitas pequenas operações ainda recorrem a métodos empíricos, por limitações financeiras.

Palavras-chave: Mineração, sustentabilidade e avanços tecnológicos – tecnologias geoespaciais – Sistemas de Informação Geográfica (SIG) – sensoriamento remoto por satélites – topografia digital e GPS diferencial (DGPS).

INTRODUÇÃO

O Brasil, com seu território geologicamente privilegiado, sempre figurou como ator relevante no cenário mineral global. Desde o ciclo do ouro no período colonial – que redefiniu não apenas a economia, mas a própria estrutura territorial do país – até os dias atuais, a mineração tem sido atividade econômica estratégica.

Atualmente, o país destaca-se na produção de minério de ferro, nióbio (do qual detém cerca de 75% das reservas mundiais), bauxita e ouro, além de possuir depósitos significativos – ainda que subexplorados – de terras-raras, grafita e lítio.

Contudo, somente nas últimas décadas o setor superou métodos rudimentares de exploração mineral, apesar dos avanços não serem distribuídos de forma homogênea. A adoção de tecnologias de ponta concentra-se em grandes corporações, enquanto empresas de médio e pequeno porte enfrentam dificuldades para se modernizarem. Essa disparidade reflete-se não apenas na produtividade, mas também na capacidade de gestão ambiental e segurança operacional.

Se há um avanço incontestável, é a incorporação de tecnologias geoespaciais, que são objeto desta abordagem.

O equilíbrio exigirá não apenas investimentos em tecnologia, mas também maior colaboração entre universidades, empresas e órgãos reguladores – estes, muitas vezes, ainda despreparados para fiscalizar inovações técnicas.

CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) E LICENCIAMENTO DIGITAL

A legislação ambiental mais rigorosa, somada à maior conscientização social, forçou mudanças no setor. Programas de recuperação de áreas degradadas, antes negligenciados, tornaram-se padrão nas grandes mineradoras. No entanto, críticos argumentam que parte dessas iniciativas se limita ao “compliance mínimo”, com pouca inovação efetiva em redução de impactos.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um registro público eletrônico obrigatório para todos os imóveis rurais no Brasil. Ele foi criado pela Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) como um instrumento fundamental para auxiliar no processo de regularização ambiental de propriedades rurais. Ainda, O CAR contém informações georreferenciadas do imóvel, com delimitação das Áreas de Preservação Permanente (APPs), Reserva Legal, remanescentes de vegetação nativa, área rural consolidada, áreas de interesse social e de utilidade pública.

Portanto, o seu uso é para fins ambientais e o seu cadastro é realizado nos órgãos ambientais estaduais ou municipais e integrado ao Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR). O SICAR possui uma plataforma *online* e aberta ao público, embora sejam vedados os dados referentes ao titular de determinada propriedade rural, com exceção do número do CAR gerado no cadastro.

Com o CAR e a digitalização dos processos de licenciamento ambiental, foi possível a sua integração, o que representa avanços significativos na gestão ambiental das atividades minerárias.

Essas integrações facilitam o intercâmbio de informações entre diferentes órgãos públicos, de diferentes unidades federativas, somando a quantidade de informações disponíveis em uma eventual fiscalização e também na assertividade da aplicação de qualquer tipo de sanção – desde multa e caducidade de um título minerário, por exemplo.

Segundo ALMEIDA (2023, p. 78):

“A integração dos sistemas de licenciamento digital com o CAR permitiu reduzir em 65% o tempo médio para obtenção de licenças ambientais no setor mineral, ao mesmo tempo em que aumentou a transparência e o rigor nas análises técnicas dos processos”.

Os sistemas digitais de licenciamento permitem o monitoramento contínuo das condicionantes ambientais impostas às mineradoras, com a possibilidade de *upload* automatizado de dados de monitoramento ambiental e verificação remota do cumprimento das exigências legais. Esta automação reduz custos administrativos e aumenta a eficácia da fiscalização pelos órgãos ambientais.

O georreferenciamento preciso das áreas de preservação permanente (APPs) e reserva legal dentro das propriedades onde ocorrem atividades minerárias, exigido pelo CAR, contribui para o planejamento territorial integrado e para a proteção efetiva de áreas sensíveis. A sobreposição destas informações com os polígonos dos direitos minerários permite identificar restrições ambientais e planejar operações com menor impacto.

No que tange ao trabalho dos órgãos ambientais, a fiscalização remota efetiva já é uma realidade, considerando que é possível, conjugando os sistemas de tecnologia geoespeciais e mapeamento

avançado, às informações do CAR e dos Licenciamentos Ambientais, analisar pormenorizadamente o cumprimento de algumas condicionantes; a realização de compensações ambientais e acompanhar o seu estágio; bem como verificar alterações na vegetação com diferenças diárias.

A MINERAÇÃO BRASILEIRA NA ERA DAS GEOTECNOLOGIAS: AVANÇOS, CONTRADIÇÕES E DESAFIOS

A mineração brasileira encontra-se em uma encruzilhada. De um lado, defronta-se com a necessidade de aumentar a competitividade global via automação e *big data*; de outro, enfrenta as pressões por redução de danos socioambientais e geração de empregos qualificados.

Desde os ciclos do ouro e diamante nos séculos coloniais até a atual dependência das *commodities*, a mineração moldou economicamente o país, gerando tanto desenvolvimento quanto conflitos socioambientais. Apesar dos avanços tecnológicos das últimas décadas, persistem desigualdades gritantes na adoção dessas inovações, revelando um setor que se modernizou de forma fragmentada e incompleta.

Enquanto as grandes corporações operam com sistemas de automação avançados e monitoramento por satélite, muitas médias e pequenas empresas ainda utilizam métodos semi-artesanais. Essa disparidade tornou-se particularmente visível após os desastres de Mariana e Brumadinho. As grandes mineradoras rapidamente implementaram sistemas de monitoramento geotécnico sofisticados, enquanto diversas operações de menor porte continuam dependendo de metodologias obsoletas, quando não ignoram completamente as normas de segurança básicas.

Minerais como terras-raras, lítio e grafita, essenciais para a transição energética global, continuam sendo explorados de forma primária ou mesmo negligenciados. Essa situação reflete não apenas limitações tecnológicas, mas principalmente a ausência de uma política mineral integrada e de longo prazo, problema que sucessivos governos demonstraram incapacidade de resolver.

TECNOLOGIAS GEOESPACIAIS E MAPEAMENTO AVANÇADO

O encontro contemporâneo entre as complexas disciplinas das geociências, os avanços exponenciais dos sistemas computacionais e as inovadoras práticas da engenharia ambiental tem engendrado uma verdadeira revolução epistêmica no âmbito da indústria extractiva mineral brasileira. Não se trata, como poderia supor uma análise mais superficial, de mera incorporação incremental de ferramentas tecnológicas ao arcabouço operacional preexistente, mas sim de uma profunda reconfiguração dos paradigmas que historicamente nortearam a atividade minerária em solo nacional.

Esta metamorfose setorial, cujas raízes remontam às últimas décadas do século passado mas que floresceu com vigor particular em período recente, manifesta-se primordialmente na dissolução das fronteiras conceituais que tradicionalmente opunham viabilidade econômica e responsabilidade socioambiental. Sob a égide desta nova concepção produtiva, intrinsecamente permeada pela digitalização e pela sofisticação dos instrumentos de monitoramento e controle, a mineração brasileira caminha – ainda que de forma não-linear e permeada por contradições – rumo a um modelo onde a lucratividade não mais se contrapõe, mas efetivamente se alimenta das práticas sustentáveis.

A transformação digital que ora se observa nas operações minerárias transcende, em muito, a mera otimização processual ou redução de custos operacionais. Ao viabilizar a aquisição e o processamento de volumes de dados inimagináveis há algumas décadas, estas

tecnologias proporcionam uma compreensão quase orgânica da complexa teia de relações entre as atividades extrativas, os ecossistemas circundantes e as dinâmicas sociais das comunidades afetadas. Testemunha-se, assim, o surgimento de uma consciência operacional ampliada, onde cada decisão técnica reverbera num universo multidimensional de consequências econômicas, ambientais e sociopolíticas, todas agora passíveis de mensuração, análise e gestão.

As geotecnologias emergiram como ferramentas potencialmente transformadoras para o setor mineral. Os Sistemas de Informação Geográfica (SIG), que nos anos 1990 estavam restritos às grandes empresas, hoje possuem aplicação mais ampla, embora muitas vezes de forma precária e sem o devido suporte técnico. O sensoriamento remoto mostrou-se uma ferramenta de duplo alcance: permite o monitoramento de áreas extensas, como demonstrado por OLIVEIRA et al. (2022) em seu estudo sobre drones na mineração, mas esbarra na limitada capacidade institucional de processar e utilizar esses dados efetivamente.

SANTOS (2023, p. 45) destaca que

“a integração de dados multitemporais de sensoriamento remoto com modelos digitais de terreno de alta precisão tem permitido às empresas mineradoras brasileiras otimizar suas operações e reduzir significativamente os impactos ambientais em áreas sensíveis”.

No entanto, essa realidade aplica-se apenas a uma parcela limitada das operações minerais no país. Estimativas sugerem que menos de um terço das empresas do setor têm acesso pleno a essas tecnologias, enquanto as demais as utilizam de forma incompleta ou sequer possuem condições de implementá-las.

A adoção de tecnologias como DGPS e estações totais robotizadas representou um avanço técnico inegável, mas sua aplicação prática enfrenta obstáculos significativos. Muitas empresas subutilizam

esses equipamentos devido à falta de manutenção adequada ou à carência de profissionais qualificados. FERREIRA (2021) demonstra o potencial dos algoritmos de IA para análise de imagens de satélite, mas a realidade operacional mostra que numerosas empresas sequer possuem infraestrutura de TI adequada para processar dados dos satélites Sentinel-2 em sua resolução completa.

A crescente pressão por operações mais sustentáveis tem gerado mudanças no setor, embora em ritmo insuficiente. Observa-se aumento nos investimentos em recuperação de áreas degradadas, mas ainda predominam abordagens reativas em vez de preventivas. A fiscalização ambiental, apesar de mais presente que no passado, continua frágil, especialmente em regiões onde a mineração goza de influência política e econômica desproporcional.

O setor mineral brasileiro enfrenta um dilema complexo. As geotecnologias trouxeram ganhos mensuráveis em produtividade e segurança, mas esses avanços não resolveram – e dificilmente resolverão por si só – problemas estruturais como a desigualdade tecnológica, a fragilidade institucional e a falta de coordenação política. Como evidenciado ao longo desta análise, a disponibilidade de ferramentas sofisticadas não garante seu uso adequado ou generalizado. Os desafios que se apresentam transcendem a esfera tecnológica, exigindo soluções que combinem inovação com fortalecimento institucional e maior responsabilidade socioambiental.

MODELAGEM GEOLÓGICA 3D E GEOPROCESSAMENTO AVANÇADO

A evolução das técnicas de modelagem geológica tridimensional transformou radicalmente o planejamento de lavra e a estimativa de recursos minerais no Brasil. Os atuais softwares de modelagem 3D permitem a incorporação de múltiplas camadas de informação, desde dados geofísicos e geoquímicos até informações estruturais detalhadas, resultando em modelos geológicos de alta fidelidade.

Conforme destacam RODRIGUES e COSTA (2024, p. 112):

“A modelagem geológica 3D baseada em algoritmos geostatísticos avançados permitiu reduzir em até 30% as incertezas na estimativa de recursos minerais em complexos depósitos brasileiros, levando a um planejamento de lavra mais preciso e economicamente otimizado”.

A integração de dados de perfuração, mapeamento geológico de superfície e levantamentos geofísicos em plataformas unificadas de geoprocessamento permite uma visão holística dos depósitos minerais. Algumas técnicas como a simulação condicional e a krigagem indicativa melhoraram significativamente a quantificação das incertezas associadas às estimativas de teor e volume dos recursos, possibilitando análises de risco mais robustas para os projetos minerários (SAMPAIO; MEIRELES, 2022).

O geoprocessamento avançado também tem sido aplicado na otimização do sequenciamento de lavra, incorporando variáveis ambientais e sociais além dos tradicionais parâmetros econômicos e geotécnicos. Esta abordagem integrada resulta em planos de lavra que minimizam impactos ambientais e maximizam o aproveitamento dos recursos, contribuindo para a sustentabilidade das operações.

Esse impacto também é sentido na pesquisa mineral em momentos ainda iniciais. As análises que podem ser realizadas pela Geofísica (método indireto de pesquisa), muitas vezes fruto de dados gerados por aerolevantamentos realizados pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) – em parceira com as empresas estatais que fomentam a pesquisa mineral – geram grande acervo e fonte de dados para os consultores e pesquisadores.

Esses dados, se associados a outras informações estruturais (levantamentos topográficos por drone e geoquímica com os pontos georreferenciados) tornam a pesquisa mineral extremamente assertiva, especialmente no avanço para estágios cujo custo é conhecido

pela sua onerosidade, como a sondagem. A possibilidade de indicação pelo técnico de pontos específicos em um direito mineral, com maiores chances de encontrar o recurso mineral desejado e com menos gasto de sondagem, reduz o investimento e o risco na pesquisa.

TECNOLOGIAS DE MONITORAMENTO E CONTROLE

As tecnologias de monitoramento e controle representam um dos campos mais dinâmicos da inovação no setor mineral brasileiro. Sistemas automatizados de monitoramento geotécnico, utilizando redes de sensores sem fio, radar interferométrico e escaneamento laser, permitem o acompanhamento contínuo da estabilidade de taludes e barragens de rejeitos, oferecendo alertas precoces para potenciais problemas (VIEIRA et al., 2023).

Segundo LIMA (2022, p. 203), a adoção de plataformas digitais de monitoramento em tempo real nas maiores barragens de rejeitos brasileiras marcou uma evolução substancial nos processos de gerenciamento de riscos da mineração nacional. Esses sistemas automatizados possibilitam a identificação imediata de irregularidades estruturais, elevando consideravelmente os níveis de proteção e confiabilidade dessas instalações.

O monitoramento de qualidade da água utilizando sondas multiparamétricas conectadas a sistemas de transmissão remota de dados possibilita o acompanhamento em tempo real das condições hídricas nas áreas de influência das minas. Algoritmos de detecção de anomalias alertam para alterações súbitas em parâmetros críticos, permitindo intervenções rápidas para mitigação de possíveis impactos.

Estações automáticas de monitoramento atmosférico, estrategicamente posicionadas nas áreas operacionais e comunidades próximas, fornecem dados contínuos sobre qualidade do ar, direção e velocidade dos ventos, umidade e outros parâmetros relevantes. Estas

informações são essenciais para o controle de emissões de poeira e a implementação de medidas mitigadoras quando necessário.

Tecnologias emergentes como o uso de drones equipados com sensores de gases para detecção de emissões fugitivas e sistemas baseados em Internet das Coisas (IoT) para monitoramento de equipamentos críticos estão sendo gradualmente incorporadas pelas mineradoras brasileiras, aumentando a eficiência operacional e reduzindo riscos ambientais (CARVALHO; MENDES, 2023). Essas inovações prometem aumentar a eficiência operacional e reduzir riscos ambientais, mas enfrentam barreiras significativas. A conectividade limitada em áreas remotas, o alto custo de implementação e a resistência cultural à mudança por parte de equipes operacionais mais tradicionais têm retardado sua adoção em larga escala.

Um aspecto frequentemente negligenciado nessa discussão é a integração dos dados coletados. Muitas mineradoras investem pesado em equipamentos de monitoramento, mas falham em desenvolver sistemas eficientes de análise e interpretação dos dados. O resultado é um volume impressionante de informações que, na prática, não se traduzem em ações preventivas ou corretivas eficazes. Essa desconexão entre coleta e utilização de dados representa um dos principais gargalos para o pleno aproveitamento das tecnologias de monitoramento no setor mineral brasileiro.

Por fim, cabe questionar até que ponto essas tecnologias estão realmente promovendo maior transparência e participação social. Embora os dados de monitoramento ambiental sejam teoricamente públicos, sua apresentação em formatos excessivamente técnicos e a falta de canais eficientes de comunicação com as comunidades do entorno limitam severamente seu potencial como ferramentas de diálogo e construção de confiança. O desafio que se coloca, portanto, vai além da mera adoção tecnológica – requer a construção de sistemas mais integrados, acessíveis e verdadeiramente úteis para todos os stakeholders envolvidos.

CONCLUSÃO

Como salientado, esse avanço tecnológico distribui-se heterogeneamente pela cadeia produtiva nacional. Observa-se, de um lado, operações de grande porte incorporando o que há de mais avançado em termos de tecnologias geoespaciais, modelagem tridimensional e sistemas preditivos; de outro, uma miríade de pequenos e médios empreendimentos ainda atados a metodologias tradicionais, seja por insuficiência de capital para investimento, seja pela ausência de capacitação técnica adequada para absorção destas novas tecnologias.

Esta disparidade tecnológica constitui, talvez, o mais significativo desafio para a consolidação de um modelo mineral brasileiro verdadeiramente sustentável e socialmente justo. Enquanto persistir este abismo entre diferentes escalas produtivas, a mineração nacional permanecerá fragmentada em dois universos paralelos: um tecnologicamente avançado, ambientalmente controlado e economicamente robusto; outro rudimentar, ambientalmente vulnerável e economicamente frágil.

A superação desta dicotomia demanda esforços concertados em múltiplas frentes. Primeiramente, faz-se necessária a democratização efetiva do acesso às tecnologias emergentes, através de políticas públicas que fomentem tanto a transferência tecnológica quanto a capacitação técnica dos empreendimentos de menor porte. Paralelamente, impõe-se a criação de mecanismos financeiros específicos, que viabilizem os investimentos necessários à modernização tecnológica destas operações, reconhecendo suas peculiaridades e limitações.

Ademais, a academia possui papel fundamental neste processo, não apenas como centro formador dos profissionais que implementarão estas transformações, mas também como polo gerador das adaptações e simplificações tecnológicas necessárias para que as

soluções digitais avançadas possam ser efetivamente incorporadas por operações de menor escala e complexidade.

O futuro da mineração brasileira desenha-se, assim, como uma gama de possibilidades. Em um cenário otimista, ocorrerá a gradual homogeneização tecnológica do setor, com a disseminação das práticas avançadas de gestão ambiental e operacional por todo o espectro produtivo, culminando num modelo mineral verdadeiramente sustentável e inclusivo. Em contrapartida, a persistência dos atuais padrões de assimetria poderá aprofundar ainda mais o abismo entre os diferentes estratos da indústria, comprometendo tanto a competitividade global do setor quanto sua aceitação social em um mundo cada vez mais consciente dos desafios ambientais.

Neste contexto de incertezas e possibilidades, a tecnologia emerge não como panaceia para todos os males, mas como ferramenta fundamental para a construção de um equilíbrio dinâmico entre a necessária exploração dos recursos minerais – imprescindíveis ao desenvolvimento socioeconômico e à transição energética global – e a igualmente vital preservação do patrimônio natural e cultural das regiões mineradoras. Este equilíbrio, constantemente renegociado nos campos técnico, econômico, político e social, constitui o cerne do que se poderia denominar um modelo brasileiro de mineração: tecnologicamente avançado, ambientalmente responsável e socialmente inclusivo.

No limiar da segunda metade do século XXI, a indústria mineral brasileira encontra-se, portanto, diante do desafio de transcender sua própria história, reinventando-se não apenas como setor produtivo, mas como protagonista de um novo paradigma civilizatório, onde a geração de riquezas materiais harmoniza-se com a preservação dos bens naturais e o desenvolvimento humano genuíno.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J. R. Licenciamento ambiental digital no setor mineral: avanços e desafios na integração com o Cadastro Ambiental Rural. **Revista Brasileira de Mineração**, v. 45, n. 3, p. 67-89, 2023.
- CARVALHO, M. S.; MENDES, P. T. Internet das Coisas aplicada ao monitoramento ambiental em áreas de mineração. **Revista Tecnologia e Ambiente**, v. 29, n. 2, p. 178-195, 2023.
- FERREIRA, A. L. Sensoriamento remoto aplicado à detecção de mudanças ambientais em áreas de mineração no Quadrilátero Ferrífero. **Anais do Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**, Belo Horizonte, p. 2145-2158, 2021.
- LIMA, R. S. Sistemas automatizados de monitoramento geotécnico em barragens de rejeitos: estudos de caso no Brasil. **Revista Brasileira de Geotecnia**, v. 44, n. 2, p. 189-210, 2022.
- OLIVEIRA, T. M.; SANTOS, F. C.; BASTOS, R. M. Aplicações de LiDAR e veículos aéreos não tripulados no mapeamento topográfico de minas a céu aberto. **Boletim de Ciências Geodésicas**, v. 28, n. 1, p. 82-103, 2022.
- PEREIRA, C. A. Mineração 4.0: convergência tecnológica e sustentabilidade no setor mineral brasileiro. **Revista Escola de Minas**, v. 77, n. 2, p. 305-326, 2024.
- RODRIGUES, F. L.; COSTA, J. F. Modelagem geológica 3D e estimativa de recursos: aplicações de geostatística avançada em depósitos minerais brasileiros. **REM – International Engineering Journal**, v. 77, n. 2, p. 105-120, 2024.

SAMPAIO, L. E.; MEIRELES, E. P. Técnicas de simulação condicional na quantificação de incertezas em recursos minerais. **Revista do Instituto Geológico**, v. 43, n. 1, p. 57-76, 2022.

SANTOS, M. R. Tecnologias geoespaciais na mineração sustentável: panorama brasileiro. **Anuário do Instituto de Geociências**, v. 46, p. 32-51, 2023.

VIEIRA, P. L.; COSTA, R. D.; MACHADO, M. F. Monitoramento geotécnico integrado: novas tecnologias para prevenção de acidentes em áreas de mineração. **Revista Brasileira de Geologia de Engenharia e Ambiental**, v. 13, n. 1, p. 89-112, 2023.

Artigo recebido em 27/05/2025

Aprovação final em 01.12.2025



EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA LA ACTIVIDAD MINERA EN CUBA

Daimar Cánovas González¹

Resumen: El artículo reconstruye la trayectoria de la minería en Cuba, desde una actividad colonial periférica hasta su centralidad actual, y describe el papel del Estado como propietario de los recursos minerales y planificador del sector. Presenta la política minera de 2008 y la Estrategia Ambiental Nacional 2021-2025, destacando principios de uso racional, restauración de áreas degradadas, pasivos ambientales y la necesidad de actualización frente al nuevo modelo económico. Analiza el marco constitucional de 2019, que reconoce la soberanía estatal, la propiedad socialista del subsuelo y los derechos al medio ambiente y al agua. Examina la Ley de Minas 76/1994 y la Ley 150/2022, mostrando cómo las concesiones, licencias y evaluaciones de impacto buscan compatibilizar la actividad económica, la participación social y la sostenibilidad ambiental, y señala desafíos de implementación y coordinación institucional.

Palabras clave: Minería; Sostenibilidad ambiental; Política pública; Recursos naturales.

¹ Profesor e Investigador Titular, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana. Director Jurídico del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, Cuba. Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad de La Habana (2013). daimarcanovas@gmail.com

Resumo: O artigo reconstrói a trajetória da mineração em Cuba, de atividade colonial periférica à centralidade atual, e descreve o papel do Estado como proprietário dos recursos minerais e planejador do setor. Apresenta a política mineira de 2008 e a Estratégia Ambiental Nacional 2021-2025, destacando princípios de uso racional, restauração de áreas degradadas, passivos ambientais e necessidade de atualização frente ao novo modelo econômico. Analisa o marco constitucional de 2019, que reconhece soberania estatal, propriedade socialista do subsolo e direitos ao meio ambiente e à água. Examina a Lei de Minas 76/1994 e a Lei 150/2022, mostrando como concessões, licenças e avaliações de impacto buscam compatibilizar atividade econômica, participação social e sustentabilidade ambiental, e aponta desafios de implementação e coordenação institucional.

Palavras-chave: Mineração; Sustentabilidade ambiental; Política pública; Recursos naturais.

A MODO DE INTRODUCCIÓN

La minería en Cuba data desde inicios del siglo XVI, siendo por los colonizadores españoles con la finalidad de extraer los recursos minerales presentes en toda la isla. Desde sus inicios, estuvo ligada a la extracción de minerales preciosos (oro, plata, etc.), aunque las reservas visibles eran limitadas y se agotaron rápidamente. Fuera de estos casos, la minería cubana en esos años se redujo a los materiales de construcción y al asfalto bituminoso para el calafateo de las naves.

También se destacó la explotación del cobre y del hierro a través de métodos quasi-artesanales. El año 1534 fue significativo al descubrirse el yacimiento de cobre en el lugar que posteriormente se conocería como El Cobre, en los alrededores de Santiago de Cuba, que se explotó de forma intermitente durante más de un siglo (QUINTANA, 2016, p.5). Hasta 1830 se puede afirmar que la minería no fue significativa en el panorama económico de la isla. Ese año coincide con el interés inglés por los yacimientos de cobre, la creación de una compañía angloespañola para su explotación y la

extensión de la actividad a lo largo del territorio, hasta el inicio de las guerras independentistas en la década del sesenta del siglo XIX.

De ahí que un salto cualitativo se produzca mucho tiempo después, luego de la intervención norteamericana de 1898, a partir de la cual se produce un auge en esta actividad, desarrollándose otras explotaciones como el manganeso, níquel, cobalto, cromo, caolín, asfaltita, materiales de la construcción, a través del empleo de otras tecnologías por compañías norteamericanas y el sector privado nacional. El gobierno militar dictó disposiciones que permitieron que los principales yacimientos minerales quedaran como reservas de compañías norteamericanas (GONZÁLEZ, 1981, p.65).

Otros momentos significativos de la etapa prerrevolucionaria, donde se alcanzaron los mayores volúmenes de producción, coinciden con el periodo de la Segunda Guerra Mundial y la guerra de Corea, siempre demandantes de esos recursos naturales, imprescindibles para alcanzar el éxito en la contienda. Es con el triunfo revolucionario de 1959 que se establece un programa encaminado al desarrollo del potencial geológico y minero del país. El conocimiento geológico pasó del 5% en 1975, hasta el 50% a finales de la década de los ochenta con la colaboración de la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y otros estados integrantes del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME).

Fue este conocimiento el que permitió un mejor aprovechamiento de los recursos minerales patrios, y permitió erigir con materiales cubanos las obras económicas y sociales de la Revolución. Con ese potencial y la continuidad de dichos estudios geológicos, hoy el país cuenta con una importante actividad minera, que la realizan actualmente 133 entidades pertenecientes a 14 organismos de la Administración Central del Estado (QUINTANA, 2017, p.60).

A lo largo y ancho del país existen dotaciones importantes de recursos minerales que se explotaron y siguen explotando, y el Estado como principal actor económico le ha brindado todo el

apoyo al sector para su máximo desarrollo. Entre los principales minerales metálicos que se extraen en Cuba se encuentran el níquel, cobalto, cromita, hierro, dore, plomo y zinc. De los no metálicos se pueden citar arcilla, arena, arena sílice, arenisca, barita, bentonita, caliza para la producción de carbonato de calcio y cal, canto rodado, caolín, fosforita, gravilla, magnesita, mármol, talco, yeso y zeolita, fundamentalmente. A estos hay que sumar el gas natural y petróleo, entre los hidrocarburos, y las aguas minerales, arena de mar, cienos carbonatados, fango termal y sal.

En Cuba el Ministerio de Energía y Minas es el organismo rector de la actividad minera. De acuerdo al Decreto – Ley no. 301, del 9 de octubre del 2012,² en su artículo 5, el Ministerio de Energía y Minas es el organismo de la Administración Central del Estado encargado de proponer, y una vez aprobada, dirigir y controlar las políticas del Estado y el Gobierno en los sectores energético, geológico y minero del país, en cuanto a actividades de exploración y producción de petróleo, gas y demás minerales combustibles, gestión de conocimientos e información geológica, incluyendo la investigación, explotación y procesamiento de recursos minerales sólidos, aguas minero-medicinales y fangos medicinales, así como la comercialización de estos, de la sal y sus derivados, así como la preservación, explotación y uso racional de los recursos minerales y energéticos que favorezcan al desarrollo sustentable y sostenible.

Entre los problemas que más afectan en general el desarrollo de una adecuada gestión ambiental en la actividad está la carencia de sistemas de monitoreo en los efluentes y desechos, que no se cuente o estén en mal estado los órganos de tratamiento de residuales requeridos por las diferentes actividades y, la insuficiente educación ambiental y preparación de los trabajadores para asumir estos

² Publicado en la *Gaceta Oficial de la República*, edición extraordinaria no. 51, 3 de diciembre de 2012 (www.gacetaoficial.gob.cu, consultados en junio de 2025).

desafíos. No puede obviarse acá la degradación de los suelos, sobre todo cuando la explotación tiene un carácter intensivo. Asimismo, no debe perderse de vista el deterioro de las condiciones atmosféricas en ciudades como La Habana, Mariel, Moa, Nicaro, Cárdenas, Nuevitas y Santiago de Cuba, con un peso de las industrias vinculadas en la energía y la minería, la contaminación de las aguas terrestres y costeras por el estado crítico de las plantas de tratamiento, así como la pérdida de la diversidad biológica por su ubicación en zonas de alto valor para la conservación.

Estos antecedentes son necesarios para ofrecer una panorámica de la normativa cubana relacionada con el desarrollo de la actividad minera y profundizar en la normativa ambiental aplicable a la misma. Pero antes de llegar a su expresión legislativa, se abordarán al menos de forma somera la minería y la protección ambiental, pero desde las políticas públicas, que muchas veces anteceden y transparentan en mayor medida, lo que luego se traducirá en normas legales.

LA POLÍTICA MINERA Y POLÍTICA AMBIENTAL Y SUS PROYECCIONES EN EL CASO CUBANO

La política minera del país está recogida en Acuerdo del Consejo de Estado, de fecha 18 de julio de 2008 y contempla doce principios entre los cuales hay que citar el de conocimiento geológico del territorio nacional, modernización de equipamiento y tecnología, limitación del otorgamiento de derechos mineros a entidades especializadas, exportación e importación de minerales, servicio geológico nacional, colaboración internacional, inversión extranjera, entre otros.

Dos principios de la política merecen consideración aparte, por su vínculo con el tema objeto de análisis. El principio 9 dispone

perfeccionar, en coordinación con el Instituto de Planificación Física,³ el Ordenamiento Territorial del patrimonio geológico y minero de la nación y ponerlo en función de las necesidades locales, garantizando la identificación temprana de las posibles áreas mineras reservadas y su tramitación para la preservación del potencial minero que asegure el desarrollo sostenible.

Por su parte, los aspectos ambientales son explícitamente considerados en el principio número 6, que aborda en ese sentido varios aspectos. Se refiere, en primer lugar, a minimizar los impactos ambientales producidos por la actividad minera, manteniendo un riguroso control sobre estos y el monitoreo correspondiente, con particular atención a la contaminación de las aguas, el aire, el suelo y a la obligatoria reforestación de las áreas minadas. Esta preocupación es la que encuadra y traduce la inserción de la dimensión ambiental en la actividad minera, a partir de la consideración de sus impactos.

Por otra parte, hay una referencia integral al problema del cierre de minas. Se ordena garantizar que las actividades de cierre de minas se realicen sobre la base del estricto cumplimiento del proyecto aprobado y que no incrementen los pasivos ambientales. Asimismo, se aprueba e implementan los procedimientos para la formación oportuna por los concesionarios de la reserva financiera que garantice el cumplimiento de las obligaciones medioambientales y el control de su implementación eficaz.

De forma específica se trata el tema de la recuperación de los pasivos ambientales, disponiendo que se garanticen los recursos y mecanismos financieros y organizativos que permitan la solución de aquellos problemas que generan.

Por último, se dispone elaborar e implementar una estrategia ambiental específica para la actividad minera, de modo que se garantice la inclusión de la dimensión ambiental en las estrategias

³ Hoy Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, INOTU.

y planes de desarrollo del sector, definiendo objetivos y metas a mediano y largo plazo, así como estableciendo indicadores para su seguimiento y evaluación (QUINTANA, 2016, pp.102-105).

Más de 15 años después se impone una actualización de la política minera que atienda a la actualización del modelo económico cubano, el programa de estabilización macroeconómica del país y las necesidades de una sociedad con mayor heterogeneidad, con la presencia de nuevos actores económicos.

Por su parte, la política ambiental puede definirse como el elemento al mismo tiempo de naturaleza legal e institucional, consistente en un conjunto de principios doctrinarios que conforman las aspiraciones sociales y gubernamentales, en lo que se refiere a la reglamentación del uso, control, protección y conservación de los sistemas ambientales (MATEO, 2002, p.90). Tiene que ver con el poder político, las estrategias, normas, procedimientos e incentivos, tiene carácter intrasectorial y está determinada por el modelo y estilo de desarrollo que un determinado país ha implementado. Uno de sus objetivos de dicha política es eliminar o reducir al máximo la aparición de posibles conflictos ambientales entre agentes y actores del desarrollo.

De ahí que la política ambiental cubana tenga su expresión en la Estrategia Ambiental Nacional 2021-2025, el más reciente de los ciclos estratégicos que se iniciaron en 1997. Esta Estrategia define unos criterios a partir de los cuales determina cuales son los principales problemas ambientales del país, entre los que incluye, afectaciones de áreas significativas, la duración e intensidad del impacto, afectaciones a la salud y la calidad de vida, efectos sobre los ecosistemas y los recursos biológicos, percepción ciudadana, entre otros. Estos criterios son los que determinan la identificación de los principales problemas ambientales, varios de ellos muy vinculados a la actividad minera, como son degradación de suelos, afectaciones

a la cobertura forestal, contaminación, pérdida de la diversidad biológica y deterioro de los bienes y servicios ecosistémicos.

De ahí que a partir de la misión de identificar los principales problemas ambientales y establecer las direcciones estratégicas para su solución, en el contexto del desarrollo sostenible del país, se establezcan como acciones estratégicas, en primer lugar, garantizar el crecimiento económico considerando el “uso racional” de los recursos naturales, la disminución de los impactos ambientales y la degradación del medio ambiente (SANTOS, 2007, p.175). Como puede observarse, hay perfecta correspondencia entre esta línea de acción estratégica con lo dibujado en la política minera, que vislumbra un sector con menores impactos ambientales, sin desdenar un crecimiento económico en los marcos del paradigma de sostenibilidad.

Los aspectos señalados en la política minera en relación con las obligaciones de restauración se encuadran también en la dirección estratégica 2, que busca asegurar la conservación, la restauración y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y marinos, para evitar los efectos adversos, aumentar su resiliencia, recuperar su salud y productividad. Por su parte, la tercera de las direcciones estratégicas se refiere a la reducción de los impactos negativos al medio ambiente y a la salud de las personas mediante el desarrollo y la reconversión de infraestructuras, lo que apela directamente a las inversiones necesarias en el sector, y una gestión empresarial centrada en la calidad.

EL MARCO CONSTITUCIONAL CUBANO COMO CONTEXTO

Un hito en la historia política y jurídica cubana lo marca la Constitución de la República, adoptada en abril de 2019 (VALDÉS,

2020). El texto constitucional se ha sentir en todos los órdenes de la sociedad, desencadenando un proceso de modificación legislativa, con un conjunto de disposiciones cuyo objetivo concreto es desarrollar algún precepto constitucional.

Las repercusiones de la nueva carta magna en el área que nos ocupa se hacen sentir desde el título primero, dedicado a los fundamentos políticos. En el artículo 11 se reconoce la soberanía y jurisdicción del Estado cubano sobre sobre el medio ambiente y los recursos naturales del país, así como “*sobre los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, del lecho y de las aguas suprayacentes a este, y el subsuelo del mar de la zona económica exclusiva de la República, en la extensión que fija la ley, de conformidad con el Derecho Internacional*” (incisos b y c). del mismo modo, cuando el artículo 13 define los fines del Estado, identifica entre ellos la promoción de un desarrollo sostenible que asegure la prosperidad individual y colectiva, y la obtención de mayores niveles de equidad y justicia social, a lo que añade proteger el patrimonio natural, histórico y cultural de la nación (incisos e y h).

Incluso en un título aparentemente alejado de la temática ambiental propiamente dicha, y aun más de la actividad minera, se definen como principios sobre los cuales se basan las relaciones internacionales “*...la protección y conservación del medio ambiente y el enfrentamiento al cambio climático, que amenaza la sobrevivencia de la especie humana, sobre la base del reconocimiento de responsabilidades comunes, pero diferenciadas...*” y el establecimiento de un orden económico internacional justo, con vistas a la erradicación de patrones irracionales de producción y consumo (artículo 16, inciso f).

De especial trascendencia es el título II, cuyo objeto son los fundamentos económicos del Estado cubano. El artículo 23 establece los bienes que se consideran de “*propiedad socialista de todo el pueblo*”: las tierras que no pertenecen a particulares o a cooperativas integradas por estos, el subsuelo, los yacimientos minerales, las

minas, los bosques, las aguas, las playas, las vías de comunicación y los recursos naturales tanto vivos como no vivos dentro de la zona económica exclusiva de la República.

Un título del texto constitucional donde se producen grandes transformaciones es el tercero, dedicado a los derechos, deberes y garantías fundamentales, específicamente el capítulo en el cual se concentra la parte llamada dogmática (capítulo II), donde se concentran los derechos fundamentales. En el artículo 58 que consagra el derecho a la propiedad, se garantiza al mismo tiempo que la expropiación de bienes, que puede ser utilizada previa a la investigación y exploración minera, se autoriza únicamente atendiendo a razones de utilidad pública o interés social y con la debida indemnización, estableciendo la ley las bases para determinar su utilidad y necesidad, las garantías debidas, el procedimiento para la expropiación y la forma de indemnización.

Los artículos 75 y 76, por su parte, reconocen el derecho a un medio ambiente sano y el derecho al agua, respectivamente. El derecho a un medio ambiente sano y equilibrado plasmado en primer lugar, implica la protección del medio ambiente y los recursos naturales del país, al propio tiempo que reconoce la estrecha vinculación con el desarrollo sostenible, de la economía y la sociedad “*...para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras*”.

Ello sienta las bases para que la ley ordinaria venga completar las disposiciones aplicables a la actividad minera por dos vías. Una, a través de presupuestos específicos de este sector de la economía. Otra, con la introducción de dispositivos, desde la legislación ambiental, y en la propia legislación minera, que buscan encauzar estas actividades por el camino del horizonte de la sostenibilidad.

Pero esta panorámica no estaría completa sin hacer un breve recorrido por los preceptos que inciden directamente en la minería, en el sentido antes indicado, encauzando los esfuerzos de los actores

económicos hacia el menor impacto ambiental y la sostenibilidad en la utilización de estos recursos naturales. En el caso que nos ocupa trataremos con una mayor profusión la Ley 76/1994 de Minas, el Decreto 222, Reglamento de la propia Ley, así como otros relacionados, como los relativos al ordenamiento territorial y al uso y protección de los suelos, así como su interacción con la legislación ambiental.

DE LA LEY DE MINAS Y SU LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA

La Ley de Minas, Ley 76 de 21 de diciembre de 1994, tiene como antecedentes la Ley de Minas y el Decreto-Ley de Bases para la Nueva Legislación de Minas, de 10 de octubre 1883, que fueron objeto de sucesivos cambios, los cuales adquirieron especial relevancia a partir de 1959, al iniciarse las transformaciones básicas en el país, que condujeron a la asunción por parte del Estado de los medios e instrumentos fundamentales de producción. En la actualidad, el Consejo de Ministros o su Comité Ejecutivo, a través del Ministerio de Energía y Minas, controla el desarrollo, ejecución y aplicación de la política minera, otorgando, modificando o cancelando igualmente las concesiones mineras.

La Asamblea Nacional del Poder Popular, parlamento nacional, aprobó la actual Ley de Minas, estableciendo las regulaciones básicas de dicha actividad para la protección, el desarrollo y el aprovechamiento racional de los recursos minerales en función de los intereses de la Nación, trazando directivas obligatorias controladas por los funcionarios del gobierno vinculados con la actividad.

La Oficina Nacional de Recursos Minerales, en lo adelante la Autoridad Minera, como institución con personalidad jurídica, adscripta al Ministerio de Energía y Minas, es la entidad encargada

de fiscalizar y controlar la actividad minera y el uso racional de los recursos minerales; aprobar, registrar y controlar las reservas minerales, certificando el grado de preparación de los yacimientos para su asimilación industrial; emitir los dictámenes técnicos sobre el otorgamiento, anulabilidad y extinción de concesiones mineras, y aprobar, de conformidad con la Ley, los proyectos de explotación minera; lleva el Registro Minero y mantiene actualizadas las anotaciones sobre concesiones mineras, áreas mineras reservadas, yacimientos, manifestaciones minerales, áreas en investigación y minas en explotación o abandonadas; se constituye en depositario de la información geológica y minera de la Nación; ejerce la inspección estatal sobre las personas naturales y jurídicas que ejecuten la actividad minera, para comprobar el cumplimiento de los acuerdos y obligaciones a que se hayan comprometido dichas entidades, así como de las disposiciones legales vigentes que rijan la actividad que se inspecciona; controla la ejecución de los planes de preservación del medio ambiente y de las medidas para mitigar el impacto ambiental; mantiene actualizadas las estadísticas mineras del país y participa en el cierre de minas, controlando las medidas del programa de cierre que se ejecute (artículo 14 de la Ley de Minas) (PÉRES *et al.*, 2011, p. 230).

El tercer fundamento de la Ley establece su causa en la necesidad de ir reelaborando la legislación minera en armonía con la realidad socio-económica actual, incorporando nuevas instituciones, suprimir las que resultan inaplicables y acoger las más recientes contribuciones de la doctrina jurídica en dicha materia, integrándolas a las características y principios de la sociedad cubana, en aras de promover y lograr, con el necesario control por el Estado, la elevación del conocimiento geológico del país y la más eficiente y racional explotación de sus recursos minerales, garantizando además la protección del medio ambiente durante la ejecución de todo tipo de actividad minera y la prevención de cualquier impacto

ambiental relacionado con la misma. El mismo texto de la Ley faculta para reelaborar y actualizar los procedimientos relacionados con el otorgamiento de concesiones mineras, su fiscalización y control y los gravámenes inherentes a las mismas. En cuanto a la actividad minera, se tiene en cuenta la competencia que la legislación le confiere al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente en materia ambiental.

Como es tradicional en este ámbito, la autorización para la explotación minera se instrumenta a través de la concesión. Ello se fundamenta en la propiedad del Estado sobre los recursos mineros, no sólo la soberanía, tal como refrenda el artículo 4 de la Ley: “*Al Estado le corresponde el dominio inalienable e imprescriptible del subsuelo, las minas y todos los recursos minerales, donde quiera que éstos se encuentren, dentro de las regulaciones constitucionales*”. Los concesionarios, por tanto, pueden ser autorizados por el Consejo de Ministros o su Comité Ejecutivo a ocupar o utilizar bienes de propiedad estatal. En los casos de bienes de propiedad personal se aplica, cuando sea posible, el régimen especial de las servidumbres mineras.

Las servidumbres, según la definición clásica, son derechos reales en cosa ajena, por las cuales el propietario del predio sirviente sufre una restricción en sus derechos, en beneficio exclusivo del titular de otro predio que se llama dominante (LEÓN, 1951, p. 122). Las mismas son voluntarias si se constituyen por acuerdo de ambos titulares, y las forzosas que son establecidas en la ley. A esta diferenciación se refieren los artículos 52 y 53 de la Ley de Minas. Las primeras se otorgan en escritura pública y se inscriben en el registro a cargo de la autoridad minera. Las segundas se otorgan por el Ministerio de Energía Minas,⁴ por conducto de la Autoridad Minera, y comprenden “...*las labores que sean necesarias para tener acceso*,

⁴ Antes Ministerio de la Industria Básica.

ventilación, desagüe y posibilidad de transformación de los minerales”. Estas últimas constituyen verdaderas limitaciones al derecho de propiedad, por cuanto implican una restricción extraordinaria a este derecho, impuesta por la autoridad administrativa. Es por ello que la ley prevé, en su artículo 54, que en todo caso la constitución de la servidumbre lleva aparejada la indemnización por los daños y perjuicios causados al propietario del inmueble objeto de la servidumbre.

Pero este primer conflicto de intereses generado por la explotación minera, entre el titular del recurso minero o el concesionario, y el titular del suelo, puede no ser resuelto por el expediente de las servidumbres. En tal caso habrá que acudir al instrumento de la expropiación forzosa. La expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social está prevista en la Constitución de la República en el artículo 58 ya mencionado, con la debida indemnización o compensación. La Ley 142, de 28 de octubre de 2021, del Proceso administrativo, contempla entre las pretensiones deducibles la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o necesidad social (artículo 35, g), añadiéndose la posibilidad de revertir la misma en el artículo 55, inciso b). Dicho cuerpo legal regula entre el artículo 103 y 114 el proceso especial de expropiación forzosa, pues en Cuba la decisión administrativa ha de someterse a un proceso jurisdiccional en que se demostrará el interés público y la justicia de la compensación.

En este aspecto sólo hay que hacer algunas precisiones. La ley se refiere a la indemnización o compensación ofrecida por el Estado, en este caso el Ministerio de Energía y Minas, al encontrarse los bienes inmuebles rústicos sometidos a un régimen especial que impide su libre transmisión. Ese es el sentido de la norma que incorpora el inciso d) del artículo 107.1, también de la Ley de procedimiento administrativo, a tenor de la cual debe acompañarse al escrito de promoción el avalúo de los bienes objeto de la expropiación y la

forma de pago, o en su caso, la descripción y avalúo de los bienes que se proponga entregar a cambio.⁵

Por otra parte, el art. 9 de la Ley de Minas, establece que en la ejecución de la actividad minera se tiene en cuenta la competencia conferida al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente en asuntos ambientales. No obstante, se considera que dicha declaración no es compatible con lo consignado en el siguiente precepto, en virtud del cual “...Se declara de utilidad pública e interés social la actividad minera, la que goza de preferencia sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, siempre que razones económicas o sociales lo hagan recomendable”. La preferencia dada a la actividad minera puede lesionar intereses legítimos de las comunidades aledañas, que deberán ser tenidos en cuenta para iniciar cualquier actividad; y aquí aparece una posible fuente de conflicto a intereses a partir de la explotación minera. Se deja así en manos de la autoridad minera un mecanismo que puede ir en detrimento de otras actividades, también de utilidad pública o interés social, aunque toda decisión de la autoridad administrativa podría ser revisada judicialmente, en coherencia con el nuevo texto constitucional.

LEY DEL SISTEMA DE LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE

A diferencia de la derogada Ley 81/1997, del medio ambiente, la nueva Ley del Sistema de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, Ley 150, de 14 de mayo de 2022, no define los conceptos básicos afines con el tema en un mismo precepto, sino que estos se encuentran dispersos en el texto legal. Sigue el sistema utilizado por su predecesora y en Latinoamérica, de aprobación de una ley

⁵ Correlato del artículo art. 428.4 de la derogada Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, Ley 7/1977. (LONGORIA, 2004, pp.77-80).

marco, contentiva de los principios aplicables a la materia, que debe ser posteriormente desarrollada a través de otras disposiciones normativas más específicas. Incluye títulos específicos relacionados con los diferentes instrumentos de la gestión ambiental, protección a los diferentes recursos naturales, su debida utilización y las medidas para su conservación y protección.

Desde su artículo 1.2, la Ley deja establecido como objetivo “... *proveer elementos sustantivos para la protección y el uso sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente, el Patrimonio Natural, e incorporar la dimensión ambiental en los planes de desarrollo económico y social en los plazos establecidos, y propiciar una mayor participación multidisciplinaria, intersectorial y ciudadana en la implementación de otras políticas vinculadas a los recursos naturales o que se relacionan con la gestión y calidad ambiental*”. En su artículo 4 incluye los principios en los que se fundamentan las acciones para el logro del desarrollo sostenible en el país, entre los cuales no se puede dejar de mencionar, por su incidencia en las cuestiones relacionadas a la actividad minera, el adecuado acceso a la información disponible (apartado f), la consulta a la opinión de la ciudadanía con carácter ineludible (apartado k), así como el acceso a la justicia ambiental, a través de adecuados procedimientos administrativos y judiciales (apartado j).

La Ley busca asegurar la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales, para lo cual, al determinar prioridades para su utilización, se tienen en cuenta los requerimientos de la protección del medio ambiente, en especial de los bienes y servicios ecosistémicos presentes, la necesidad de asegurar su sostenibilidad, y los beneficios y costos ambientales, económicos y sociales, a partir del criterio de los órganos locales donde se ubican estos recursos (artículo 20.1).

Esta sostenibilidad se traduce en el cuidado de su perdurabilidad cuantitativa y cualitativa, se desarrolla el reciclaje y la recuperación y se salvaguardan los ecosistemas a los que pertenecen;

se tiene en cuenta la interdependencia existente entre los recursos naturales y demás elementos ambientales y entre los ecosistemas, evitando interferencias recíprocas innecesarias o perjudiciales; y, cuando un recurso es susceptible de diversos usos, éstos se sujetan a las prioridades y formas de coordinación y compatibilización que determinen los órganos y organismos competentes.

La rectoría del Sistema de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, sobre el cual se volverá después, se ve reforzada por otros tres incisos del precitado artículo. Es el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente el que concilia las discrepancias entre los órganos, organismos y entidades en relación con la protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, adoptando las decisiones pertinentes o elevando al Primer Ministro las propuestas de medidas que correspondan, cuando no se llegue a un acuerdo (inciso o). Dicho procedimiento podría ser abierto cuando sea requerida la consulta, opinión, consideración o dictamen del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente en cualquier procedimiento administrativo y este no sea favorable al órgano, organismo o entidad promotora, o por el contrario, cuando el procedimiento administrativo sea tramitado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente y sea requerida la consulta, opinión, consideración o dictamen de un órgano, organismo o entidad nacional, siendo este no favorable. En todo caso, se trata de discrepancias suscitadas fuera de los casos en que resulta competente la Oficina de Regulación y Seguridad Ambiental (ORSA), como Autoridad Nacional Reguladora, y distintas de los litigios nacidos a partir del incumplimiento de la legislación ambiental, una conducta lesiva a los recursos naturales o el medio ambiente, o la reparación del daño ambiental, cuyo conocimiento corresponde por otra vía administrativa al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, con carácter previo a la vía judicial (GONZÁLES, 2022, p.520).

Se dictan las normas relativas a la administración, utilización racional, restauración y rehabilitación de los suelos, así como aquellas mediante las cuales se encomienden determinadas funciones o tareas a los organismos de la Administración Central del Estado y a los órganos locales del Poder Popular estableciendo el control sobre la protección, el uso, la conservación, el mejoramiento y la rehabilitación de los suelos, como la obligación de hacer su actividad compatible con su potencial de uso y con las exigencias de mantener su capacidad productiva y el equilibrio de los ecosistemas; adoptar las medidas que correspondan, tendentes a evitar y corregir las acciones que favorezcan la erosión, salinización y otras formas de degradación o modificación inadecuadas de sus propiedades; realizar las prácticas de conservación y rehabilitación adoptadas de acuerdo con las características de los suelos y sus usos actuales y perspectivos; realizar acciones de regeneración de suelos en el desarrollo de las actividades que, directa o indirectamente, provoquen daños ambientales; reducir gradualmente los procesos de degradación de los suelos, con la aplicación de los enfoques de agricultura sostenible y los avances de la investigación, la tecnología

y la innovación, como vía para contribuir a alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional; evitar o disminuir el azolvamiento de los cuerpos de agua mediante la forestación o reforestación de los suelos; realizar la caracterización y el monitoreo de los residuales utilizados en el fertiriego y demás actividades agrícolas, para garantizar que cumplan los parámetros establecidos en las normas técnicas y evitar la contaminación; y cumplir las demás disposiciones establecidas en la legislación de suelos y otras que a su amparo dicten los organismos competentes (artículos 13, 16 y 56 de la Ley 150/2022).

Estas disposiciones establecidas serán de ineludible cumplimiento, sin perjuicio de otras que pueden establecerse con carácter particular en toda clase de evaluaciones de impacto ambiental, la localización y diseño de asentamientos humanos de

cualquier tipo, la determinación de los usos y destinos de las áreas protegidas, el ordenamiento territorial, la exploración geológica y la explotación minera, así como las excavaciones y todas aquellas actividades que alteren el suelo y el subsuelo.

Incorpora de forma adecuada a los momentos actuales los requisitos necesarios para cualquier inversión que de alguna manera pueda afectar al medio ambiente. Se prevé la necesidad de un análisis detallado del proyecto a ejecutar, para el otorgamiento de la licencia ambiental, a través de las organizaciones competentes del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, que define la Ley como el “*...acto jurídico mediante el cual el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente otorga la autorización para que se realice una determinada obra, proyecto o actividad, y los requerimientos o limitaciones para ejecutarlo*” (artículo 119).

Esta necesidad de licencia ambiental, para la actividad minera se ve reforzada, pues el otorgamiento de la licencia ambiental sería la última fase del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, como el proceso preventivo que tiene por objeto evitar, mitigar y compensar la generación de efectos ambientales indeseables, como consecuencia de proyectos de obras o actividades, mediante la estimación previa de las modificaciones del ambiente que traerían consigo tales obras o actividades y, según proceda, conceder la licencia condicionada o denegarla (artículo 122.1). En el artículo 124 se precisan aquellas actividades requeridas de Evaluación de Impacto Ambiental, entre las que se encuentran las actividades mineras (inciso e), la perforación de pozos de extracción de hidrocarburos (inciso q), así como cualesquiera otras que tengan lugar en ecosistemas frágiles; alteren los ecosistemas en su composición o equilibrio; afecten el acceso de la población a los recursos naturales y al medio ambiente en general (inciso y).

La Ley, además, refuerza la protección ambiental con otro instrumento destinado a la evaluación ambiental de las políticas,

planes y programas, denominada Evaluación Ambiental Estratégica (artículo 129). El artículo 130.1 somete a dicho proceso de Evaluación Ambiental Estratégica los planes, programas o políticas en materia de transporte, desarrollo urbano, industrial, de manejo forestal, obras hidráulicas, desarrollo turístico, minero, pesquero, los nuevos materiales, nanotecnología, la biotecnología y cualquier otra actividad que se proponga desarrollar en el territorio nacional, siempre que su envergadura así lo amerite.

La Ley 150, en específico sobre la actividad minera, además de reconocer la competencia y responsabilidades del Ministerio de Energía y Minas, dispone que la actividad minera requiere, en las fases de investigación geológica, de explotación y procesamiento, de la evaluación de impacto ambiental, que incluye la valoración económica de los bienes y servicios ecosistémicos, con independencia de la escala o la forma de producción bajo la que se trabaja, sea de manera directa o indirecta, a fin de no causar alteración a otros recursos naturales, los ecosistemas y los sistemas cársicos, y al medio ambiente general (artículo 65). Además, se dispone que las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades de aprovechamiento de recursos minerales están en la obligación de rehabilitar las áreas degradadas por su actividad, así como las áreas y ecosistemas vinculados a estas que puedan resultar dañados; cuando esta rehabilitación no sea posible, ejecutan las medidas de compensación dispuestas por la autoridad ambiental.

Otro elemento a destacar de la nueva ley marco ambiental, es que por primera vez se regulan de forma general los pasivos ambientales, definidos como aquellas instalaciones, minas, canteras y depósitos minerales, restos o depósitos de productos o desechos que se encuentran abandonados o inactivos; aquellas áreas no rehabilitadas, así como los ecosistemas que han sido degradados y han perdido su capacidad de aportar bienes y servicios ecosistémicos, y que constituyen un riesgo para los recursos naturales y para la

salud humana (artículo 94). La norma busca la posibilidad de exigir responsabilidad por los mismos a quien los produjo y, en caso de disolución o extinción de las personas jurídicas, o muerte de la persona natural, es asumida por aquella o aquellas personas a las cuales se haya transmitido su patrimonio, sea de forma directa o indirecta. (artículo 95). Le corresponde a los Consejos de la Administración Municipal y las entidades que este determine la gestión y protección de los pasivos ambientales abandonados, cuando no sea posible identificar la persona natural o jurídica responsabilizada con estos.

BIBLIOGRAFIA

CÁNOVAS GONZÁLEZ, Daimar, “Present and Future of Environmental Law in Cuba” en, *FIU Law Review*, número 3, volumen 17, Florida International University College of Law, Miami, 2022.

GARCÍA PÉREZ, Marlene, CÁNOVAS GONZÁLEZ, Daimar y PALET RABAZA, Marlén. “La normativa ambiental y la repercusión de conflictos en el desarrollo de la actividad minera. Una aproximación al caso cubano” en, GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Justiniano y Marlén PALET RABAZA (coordinadores), *Calidad ambiental y sostenibilidad*, tomo II, Desarrollo regional y medio ambiente. Problemas y alternativas de gestión sostenible, Universidad Autónoma de Guerrero, Guerrero (México), 2011.

GRILLO LONGORIA, Rafael, *Derecho Procesal Civil II, Proceso de conocimiento y Proceso de ejecución*, 2^{da} reimpresión de la 1^{ra} edición, Editorial Félix Varela, La Habana, 2004.

MATEO, J., *Planificación ambiental – Material del Curso de Postgrado de la Maestría “Geografía, Ordenamiento territorial y Medio Ambiente”*, Facultad de Geografía, Universidad de La Habana, 2002.

PRIETO VALDÉS, Martha, “La Constitución cubana de 2019: nuevos contenidos y necesidades” en, *Revista Universidad de La Habana*, número 289 La Habana, enero-junio de 2020.

REY SANTOS, Orlando, “Instrumentos de la gestión ambiental” en, VIAMONTES GUILBEAUX, Eulalia (coordinadora), Derecho ambiental cubano, 2^a edición actualizada y aumentada, Editorial Félix Varela, La Habana, 2007.

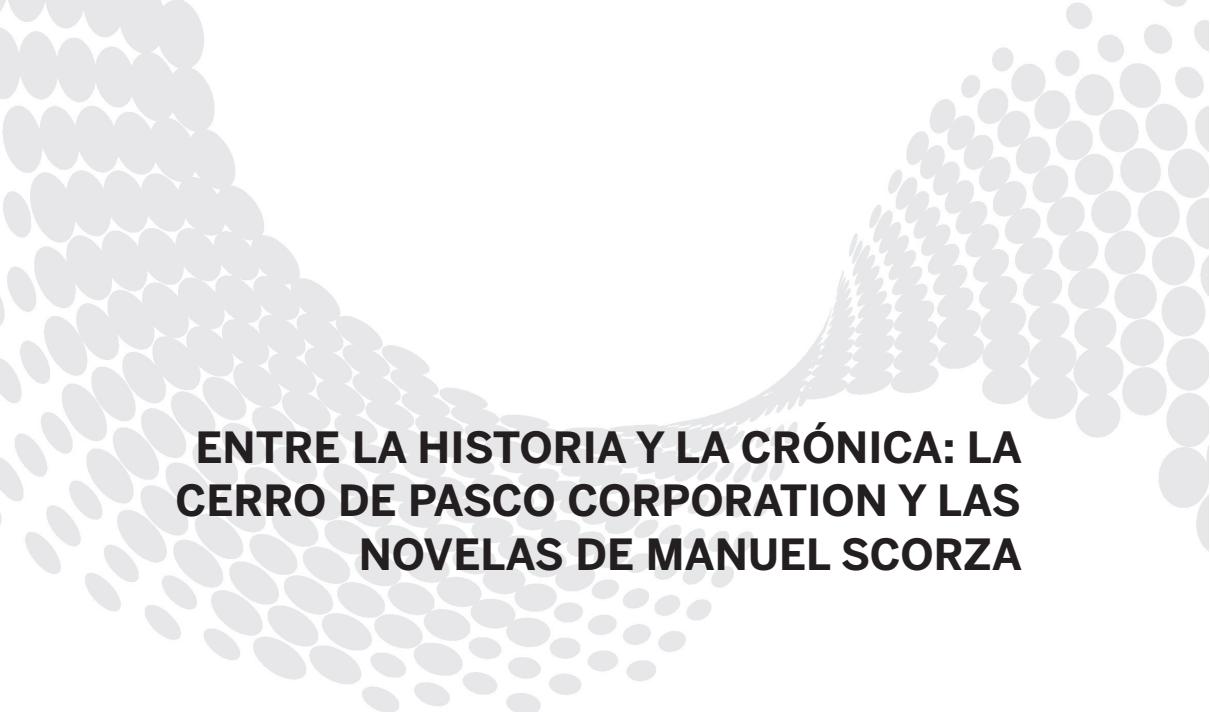
RUIZ QUINTANA, Juan, “La minería en su vínculo con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030” en, *Revista Cubana de Administración Pública y Empresarial*, número 1, volumen 1, mayo-agosto de 2017.

RUIZ QUINTANA, Juan, *La minería en Cuba – Una aproximación*, Editorial Científico Técnica, La Habana, 2016.

SOTO GONZÁLEZ, Luis D., *Apuntes sobre la historia de la minería en Cuba*, Editorial Oriente, Santiago de Cuba, 1981.

TRIAY LEÓN, Andrés, *Derechos Reales*, volumen II, 3^{ra} edición, Editorial Librería Martí, La Habana, 1951.

Artigo recebido em 07/06/2025
Aprovação final em 16.12.2025



ENTRE LA HISTORIA Y LA CRÓNICA: LA CERRO DE PASCO CORPORATION Y LAS NOVELAS DE MANUEL SCORZA

Elizabeth Lino Cornejo¹

Resumen: Este artículo explora los primeros años de operación de la compañía estadounidense Cerro de Pasco Corporation en la sierra central del Perú, con énfasis en su relación con los trabajadores y el impacto ambiental producido en la región. Desde un enfoque extraliterario, se analiza la dimensión política de la obra del escritor Manuel Scorza a partir de tres ejes: el cuestionamiento, la participación y la memoria. Su narrativa se encuentra profundamente vinculada a los territorios de Cerro de Pasco y La Oroya, concebidos como escenarios simbólicos del abuso de poder y exclusión social. Se plantea que la obra de Scorza trasciende el ámbito de la ficción, al convertirse en una herramienta de denuncia y de reconstrucción de la memoria colectiva frente a la devastación ecológica y el silenciamiento histórico.

Palabras clave: ecología política, minería, literatura y memoria, Manuel Scorza, Cerro de Pasco Corporation.

Resumo: Este artigo examina os primeiros anos de operação da empresa norte-americana Cerro de Pasco Corporation na serra central do Peru, com ênfase em sua relação com os trabalhadores e no impacto ambiental causado na região. A partir de uma abordagem extraliterária,

¹ elizabethlino@gmail.com

analisa-se a dimensão política da obra do escritor Manuel Scorza por meio de três eixos: questionamento, participação e memória. Sua narrativa está profundamente ligada aos territórios de Cerro de Pasco e La Oroya, concebidos como cenários simbólicos do abuso de poder e da exclusão social. Sustenta-se que a obra de Scorza ultrapassa o âmbito da ficção, ao transformar-se em instrumento de denúncia e de reconstrução da memória coletiva diante da devastação ecológica e do silenciamento histórico.

Palavras-chave: ecologia política; mineração; literatura e memória; Manuel Scorza; Cerro de Pasco Corporation.

Abstract: This article explores the early years of operation of the Cerro de Pasco Corporation, a U.S. mining company, in the central highlands of Peru, with emphasis on its relationship with workers and on the environmental impact generated in the region. At the same time, it analyzes the political dimension of the work of writer Manuel Scorza, from an extraliterary perspective, through three axes: questioning, participation, and memory. His narrative is deeply connected to the territories of Cerro de Pasco and La Oroya, conceived as symbolic settings for the abuse of power and social exclusion. We argue that Scorza's work transcends the realm of fiction, becoming a medium for denunciation and a means of reconstructing collective memory in the face of ecological devastation and historical silencing.

Keywords: political ecology, mining, literature and memory, Manuel Scorza, Cerro de Pasco Corporation.

ZONAS DE SACRIFICIO

En febrero de 2022 el relator especial de la ONU presentó un informe titulado “Derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible: el medio ambiente no tóxico”². Dicho informe está referido a las llamadas “zonas de sacrificio”, los que se constituyen como lugares con extrema contaminación ambiental. La consecuencia de

² Consejo de Derechos Humanos 49º período de sesiones 28 de febrero a 1 de abril de 2022

Tema 3 de la agenda: Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. <https://digitallibrary.un.org/record/3957797?ln=en&v=pdf>

habitar estos espacios es el daño progresivo de la salud de los seres humanos y la vulneración de sus derechos, así como la degradación del ecosistema, hecho que representa un enorme problema de injusticia ambiental³. En el informe que señala el impacto de los contaminantes tóxicos figura la minería, la fundición y la gestión de los desechos producidos por estas actividades. Entre muchas zonas de sacrificio el informe da cuenta de dos lugares que se encuentran en la sierra central del Perú. Cerro de Pasco y La Oroya, ambos lugares donde el impacto de la actividad minera dañó el ecosistema de forma irremediable.

Cerro de Pasco se encuentra a 4,380 metros sobre el nivel del mar, en la región de la puna, un espacio agreste que resulta propicio principalmente para la crianza de camélidos sudamericanos, como la llama y la alpaca. No obstante, también se han adaptado a este entorno el ganado ovino y, en menor proporción, el vacuno. La actividad minera se desarrollaba inicialmente en zonas cercanas, como Colquijirca, hasta que se descubrieron vetas de plata en un área aún no habitada: “una hondonada rodeada de cerros y dotada de varias lagunas” (HELGOTT, 2013, p. 179), denominada Cerro San Cristóbal de Yauricocha. Se convirtió así en el siglo XVIII en el segundo asentamiento minero más importante de los Andes después del Cerro Rico de Potosí (Bolivia). Allí se constituyó un pueblo que habitó encima de socavones, cercano a los rústicos lavaderos y molinos de mineral. Cuando parecía que ya no se podía extraer más del lugar, una exploración norteamericana descubrió vetas que cambiarían radicalmente la historia de la minería peruana. Así, en 1902, gracias a un enorme capital, levantó su emporio minero la estadounidense Cerro de Pasco Corporation⁴ cuya sede se encontraba en Nueva

³ A/HRC/49/53

⁴ Este consorcio norteamericano tuvo diferentes denominaciones debido a su organización interna: Cerro de Pasco Investment Co., Cerro de Pasco A. Corporation Incorporated in Delaware, Cerro de Pasco Copper Corporación, entre otros.

York. Esta estaba conformada por un grupo de industriales y banqueros que adquirieron una parte considerable de las concesiones mineras ubicadas en Cerro de Pasco, las que tenían la característica común de haber fracasado o se encontraban abandonadas debido a la falta de capital para bombejar el agua que las inundaban .Esta compañía llegó al Perú durante el periodo conocido como *La República Aristocrática* (1895-1919), periodo en el que los diferentes gobiernos que se sucedieron pertenecieron a una oligarquía con influencia y dominio económico y político. Esta élite tenía control sobre la minería, las finanzas y la agroexportación. Existieron dos razones que prácticamente le dieron carta libre para su ingreso al país. La primera, fue el código de minería de 1901, “una legislación plenamente favorable al ingreso de capitales extranjeros”, y por otro lado la “abundante mano de obra, supuestamente dispuesta a trabajar a bajos costos, así como la actitud complaciente te la autoridades (FLORES ,1983, p.16).

En 1913 Dora Mayer, periodista y activista de la Asociación *Pro-Indígena*, escribió un documento de denuncia titulado *La conducta de la compañía minera del Cerro de Pasco*. Dicho documento estaba dirigido a los socios de la Cerro de Pasco Corporation en Estados Unidos esperando que reaccionaran ante actitudes que jamás permitirían en sus propias tierras. El documento nunca tuvo respuesta de la contraparte. En este teto Mayer dio cuenta de las condiciones deplorables y tratos inhumanos a los que eran sometidos los hombres que eran atraídos al trabajo en las minas mediante el sistema de *enganche*. Dicho sistema consistía en reclutar hombres de campo que generalmente venían de zonas bajas o alejadas y dedicados a la agricultura. Se les ofrecía una cantidad de dinero a manera de adelanto que tendrían que retribuir con su trabajo en las minas. Muchas veces este contrato se extendía porque la Cerro de Pasco Corporation alegaba multas o gastos adicionales que excedían a lo acordado o simplemente alteraban las libretas de registros. De

esta forma los operarios se quedaban más tiempo de lo estipulado en las minas. No había forma de que no pagaran su cuenta, ya que si se escapaban eran perseguidos y regresados a las minas, en muchos casos eran obligados a trabajar gratis.

Mayer señala que “los primeros procedimientos de la compañía fueron legales”, pero, a medida que sus directivos fueron conociendo “los secretos judiciales y políticos del país”, comenzaron a aprovecharse de las debilidades del Estado. Así, la empresa “entró de lleno en las vías del fraude, el cohecho y la violencia”. La presencia de la compañía estableció un monopolio sobre las minas, los mercados y los ferrocarriles. Estos últimos generaron grandes expectativas entre la población; sin embargo, estaban destinados principalmente a cubrir las necesidades logísticas de la Cerro de Pasco Corporation, al conectar espacios clave para el transporte de minerales. Los pasajeros viajaban en condiciones de hacinamiento e insalubridad.

Inicialmente, los trabajadores de las minas recibían un “pago provisional”, consistente en fichas de metal que debían ser canjeadas por otras de cartón, las cuales, una vez acumuladas, se intercambiaban por vales utilizables únicamente en las tiendas de la compañía. En muchos casos, los canjes no se concretaban, debido, entre otras razones, a la complejidad del sistema y la confusión que generaba entre los operarios. Estas prácticas fueron denunciadas en reiteradas ocasiones por el senador Joaquín Capelo, miembro de la Asociación Proindígena. En una sesión de la Cámara, en agosto de 1911, Capelo describió a la empresa como “una nación independiente, un Estado dentro del Estado” (MAYER, 2018 [1914]).

Es importante subrayar que la denuncia de Mayer se centra en la primera década de operaciones de la Cerro de Pasco Corporation en la sierra central del Perú. Durante este período se registraron condiciones laborales deplorables: trato hostil, extensas jornadas en las minas, salarios ínfimos y ausencia de medidas de seguridad. En los años posteriores, la expansión de la empresa y el incremento

de su poder agudizaron los conflictos con los trabajadores, los pobladores de la ciudad y las comunidades campesinas. Solo la formación y organización de sindicatos permitió, de forma gradual, el reconocimiento de derechos laborales, aunque esto no fue fácil, pues dependía de normativas impuestas desde los estamentos gubernamentales.

La compañía se estableció en el país impulsada por la creciente demanda de cobre en las economías capitalistas metropolitanas, sin considerar las necesidades de la sociedad peruana ni de las regiones donde operaba. Inicialmente, la producción se destinaba a tres mercados internacionales: Inglaterra, Alemania y Estados Unidos. Con el tiempo, fue este último quien absorbió el mayor volumen de minerales (FLORES, 1983, p. 14). Esta lógica extractiva explica el escaso —o nulo— compromiso de la empresa con sus trabajadores, con las comunidades campesinas y con el medio ambiente. Se multiplicaron indiscriminadamente los socavones, se apropiaron fuentes de agua y se intensificó la contaminación del suelo y del aire. Es importante recordar que, en ese momento, la conciencia ambiental era prácticamente inexistente y que el entorno natural distaba aún más de concebirse como sujeto de derechos.

Entre 1919 y 1930, el Perú fue gobernado por Augusto B. Leguía, en un período conocido como el *Oncenio*, en referencia a la duración de su mandato. Durante este intervalo, en 1923, la Cerro de Pasco Corporation inauguró su complejo metalúrgico cerca al valle del Mantaro, en un pueblo llamado La Oroya. Este complejo comenzó operando con la fundición de cobre y, posteriormente, incorporó el procesamiento de plomo.

Según Caballero Martín (1980) quien analiza la relación entre el humo, la muerte y la concentración de tierras, el inicio de operaciones de la fundición en 1924 “marca inmediatamente el mayor desastre para las haciendas ganaderas y comunidades campesinas cercanas a La Oroya” (p. 24). Esta devastación no solo fue advertida

por observadores externos, sino que era perfectamente conocida por el propio personal de la empresa. Años más tarde, uno de ellos, B.T. Colley⁵ —funcionario de la compañía entre las décadas de 1920 y 1950— la registraría con claridad, mostrando que la empresa era plenamente consciente de las consecuencias de su actividad:

“La nueva planta en La Oroya por tanto estaba prácticamente desprovista de lo que hoy en día consideraríamos control de humos. El efecto del daño por los humos pronto se volvió evidente. Todo el cerro que estaba inmediatamente al otro lado del río frente a la fundición pertenecía a la comunidad de Oroya Antigua y ese año había sido sembrado con cebada, uno de los cultivos más sensibles a la quemadura por dióxido de azufre... en poco tiempo la cebada se quemó hasta ponerse blanca, y quedó destruida.”

Así, entre 1924 y 1929, como consecuencia de la contaminación causada por los humos tóxicos —que provocaron la muerte de ovejas y la destrucción de los pastos—, la compañía logró una significativa concentración de tierras, ya que estas, desvalorizadas, se ofrecieron en venta. No obstante, la empresa también adquirió otras haciendas ubicadas a mayor distancia y que no habían sufrido daños relevantes, con el objetivo de construir caminos y aprovechar el crecimiento productivo que dichas propiedades ya habían alcanzado.

Una de las adquisiciones más importantes fue la de la Sociedad Ganadera de Junín. Parte de estos terrenos fue destinado a la instalación de una central hidroeléctrica, con la finalidad de aprovechar la energía de lagos y ríos tanto para las minas cercanas como para el proceso de lavado de minerales en la fundición (CABALLERO, 1980). De este modo, la empresa logró establecer

⁵ Colley, B.T. (1958). Memoirs. Manuscrito en los Archivos de la Cerro de Pasco Corporation, American Heritage Center, EE.UU, pp.16-17.

su División Ganadera, lo que intensificó los conflictos con las comunidades campesinas.

Entre 1945 y 1965, se profundizó la expansión del capitalismo en el ámbito rural, al mismo tiempo que se intensificó la presencia de la Cerro de Pasco Corporation (FLORES, 1983). En este contexto, el sistema de hacienda entró en crisis, y diversas comunidades emprendieron procesos de recuperación de tierras, lo que finalmente desembocó en la Reforma Agraria. Este hecho representó un hito significativo en el proceso sociocultural peruano el que, hasta el día de hoy, continúa siendo vilipendiado por las élites que, en su momento, concentraban la mayor parte de la propiedad agraria y del poder.

En el año 1956, la compañía minera inició la explotación de minerales a tajo abierto en la ciudad de Cerro de Pasco. Esta modalidad de extracción generó un conflicto significativo con la población local, debido a que la ciudad, aunque carente de una planificación urbana formal, se había consolidado de manera orgánica a lo largo del tiempo. La Cerro de Pasco Corporation procedió a la adquisición de terrenos y viviendas circundantes con el objetivo de expandir sus operaciones extractivas. A pesar de la oposición manifiesta de los habitantes, el tajo continuó su expansión, ocasionando la destrucción progresiva de lo que posteriormente se denominaría “la ciudad antigua”.

Como medida compensatoria, la empresa propuso la construcción de una nueva zona urbana a varios kilómetros de distancia, en una pampa denominada San Juan. Esta nueva urbanización fue bautizada como “la nueva ciudad de San Juan Pampa”. Un aspecto particularmente relevante es que, paralelamente a la desaparición de la ciudad antigua, en San Juan Pampa se edificaron réplicas de diversos monumentos originalmente ubicados en la zona desplazada.

En la actualidad, un segmento considerable de la población local mantiene una fuerte identificación con la vida urbana previa al

año 1900 (con una noción idealizada del mismo), la cual se manifiesta mediante una memoria colectiva marcada por la nostalgia ante el recuerdo de los migrantes extranjeros del siglo XIX y la pérdida de espacios físicos emblemáticos. La resistencia social logró, en parte, frenar el avance del tajo, evitando así la destrucción total de la ciudad antigua. No obstante, esta área presenta un alto grado de deterioro, caracterizado por edificaciones colapsadas y condiciones habitacionales precarias.

La actividad minera a cielo abierto exacerbó los problemas ambientales previamente existentes. Entre las principales consecuencias se encontraban la contaminación de más fuentes hídricas, la conversión de más lagunas en depósitos de relaves, la acumulación de más desechos minerales en zonas habitadas por seres humanos y animales, así como la constante detonación de dinamita, que alteraba la vida cotidiana de la población. Lo más paradójico de esta situación es que, si bien en los inicios la disponibilidad de agua era abundante —al punto de llegar a inundar las minas—, con el tiempo la población comenzó a experimentar una creciente escasez del recurso hídrico. En la actualidad, el acceso al agua potable está restringido a ciertas horas del día, y lo más preocupante es que esta presenta contaminación por metales pesados, entre los cuales se ha identificado la presencia de arsénico⁶.

La presencia del tajo abierto llegó a constituirse como un elemento omnipresente en la vida diaria de los habitantes, adquiriendo una dimensión casi antropomórfica dentro del imaginario colectivo. Inicialmente, esta operación se denominó Mc Cune Pit, en honor a quien fue el minero norteamericano encargado de “transformar las minas separadas en un conjunto productivo” (KRUIJT & VELLINGA, 1987, p.12). Tras la nacionalización del yacimiento en

⁶ Source internacional es una ONG que trabaja en comunidades afectadas por industrias extractivas: <https://www.source-international.org/featured-cerro-de-pasco>

1974, durante el gobierno del general Juan Velasco Alvarado, recibió el nombre de Raúl Rojas. Con un diámetro de aproximadamente dos kilómetros y una profundidad de 400 metros, esta estructura impide la conexión directa entre diferentes sectores de la ciudad, convirtiéndose así en un símbolo material de las tensiones entre desarrollo económico y sostenibilidad social y ambiental⁷.

No cabe duda de que tanto La Oroya como Cerro de Pasco terminaron por convertirse en *zonas de sacrificio* como consecuencia de la expansión del gran capital y la modernización de la actividad minera. Si bien esta ya inició a gran escala a comienzos del siglo XX, no ha dejado de crecer hasta el día de hoy. Este proceso no solo ha tenido un impacto negativo en la salud de sus poblaciones y en el deterioro ambiental a nivel local, sino que, además, la contaminación procedente de minas y refinerías ha afectado la cuenca del río Mantaro, la más importante de la región.

MANUEL SCORZA Y LA ACCIÓN POLÍTICA

En la obra del escritor peruano Manuel Scorza⁸ (1928-1983) es posible rastrear un proceso histórico que no ha sido documentado por la *historia oficial*. Scorza desarrolla su trabajo literario a partir de la narración de una insurrección campesina, y la aborda desde una óptica marxista en un sentido amplio, dado que el eje central es la lucha de clases, en la cual los protagonistas —campesinos y

⁷ Uno de los estudios más completos realizados en los últimos años sobre la historia de la minería en Cerro de Pasco es la tesis doctoral del antropólogo e historiador Federico Helfgott, titulada *Transformations in Labor, Land and Community: Mining and Society in Pasco, Peru, 20th Century to the Present* (2013). <https://deepblue.lib.umich.edu/handle/2027.42/99793>

⁸ El escritor adoptó este nombre para firmar sus publicaciones. No obstante, en diversos documentos oficiales, como las partidas de nacimiento de sus hijos y las actas matrimoniales, figura con su nombre real: Emilio Manuel Escorza Torres.

obreros— se enfrentan a terratenientes y a una poderosa empresa minera. Me propongo situar al escritor como un actor político que, a través de la literatura, da cuenta de una realidad marginada, donde los sujetos son silenciados, invisibilizados y reprimidos, y de la cual afirma ser testigo. En este sentido, propongo un análisis de carácter extraliterario.

En 1973, Manuel Scorza presentó en Milán la edición italiana de *Historia de Garabombo el invisible*. En aquella ocasión, el diario *Correo de Lima* publicó una nota titulada “Hay que comprometerse con la realidad”, en la cual se destacaban algunos fragmentos de la intervención del autor relativos a su concepción del rol de la literatura en ese momento: “se refirió a la necesidad actual de dejar de lado ciertos fantaseos y ocuparse, en cambio, de la realidad de los problemas políticos con personajes reales”. En la misma intervención, el escritor abordó la naturaleza testimonial de sus obras, afirmando que “solo tienen una apariencia fantástica” y que “por debajo de la misma se da siempre un preciso compromiso político”.

Así, la concepción literaria de Manuel Scorza, centrada en el tratamiento de la realidad, y ante la carencia de otro tipo de fuentes, resulta fundamental para comprender el modo en que su obra aborda las luchas campesinas por la recuperación de tierras en la sierra central del Perú y la actuación de la empresa Cerro de Pasco Corporation, así como otros terratenientes de la región Pasco. Se involucró directamente con el movimiento campesino, donde tuvo la oportunidad de conocer de cerca y de primera mano la problemática política, la situación de las comunidades y los distintos liderazgos campesinos. Producto de ello publicó cinco novelas entre los años 1970 y 1979 conocidas en conjunto como *Saga de la Guerra Silenciosa*⁹. Otro aspecto destacado de su actividad política es que no sólo se

⁹ Redoble por Rancas (1970), Historia de Garabombo el Invisible (1972), El jinete insomne (1977), Cantar de Agapito Robles (1977), La tumba del relámpago (1979).

involucró con el movimiento campesino, sino que, también militó en el Frente Obrero Campesino Estudiantil y Popular (FOCEP), partido liderado por el abogado Genaro Ledesma Izquieta quien fue alcalde de Cerro de Pasco y, además, personaje en sus novelas, sobre todo en *La Tumba del relámpago* (1979).

Propongo que la acción política se da en tres aspectos en la obra de Scorza:

- 1) **Cuestionamiento.** Scorza refutaba la forma en cómo la historia oficial, construida desde una perspectiva hegemónica y con una mirada predominantemente oligárquica, había omitido no solo las narrativas sino a los sujetos que emergen desde las bases sociales y que remecen el poder establecido. Alberto Flores Galindo decía que “ante un movimiento campesino lo primero que interesa saber es quienes lo hacen: la composición social del movimiento. Términos como “campesinos”, “indios”, “pueblo”, son notoriamente abstractos”, y citando al historiador británico George Rudé, añadía que “había que darle rostro a la multitud rebelde”¹⁰ (FLORES, 1983, p.10). Scorza no solo imaginó personajes para incorporarlos en su narrativa, sino que, fundamentalmente, los extrajo de la realidad y los transformó en mito. Al respecto, afirmó: “He creado mitos para que no se pierda la memoria de esos héroes históricos y se valore el gigantesco significado de su lucha” (SUÁREZ, 1984, p. 92). Se trata de mitos tan reales como Héctor Chacón, Agapito Robles o los comuneros de Rancas y Yanahuanca.
- 2) **Participación.** Scorza no es un observador pasivo; se involucra desde distintos ángulos hasta llegar a fusionarse y convertirse también en protagonista. No solo cohabita el

¹⁰ La multitud en la historia. Los disturbios populares en Francia e Inglaterra, 1730-1848.

mismo momento histórico del cual posteriormente dará cuenta, sino que es parte activa de él. El escritor llegó a Pasco en 1961, cuando, tras conocer las noticias sobre los acontecimientos que allí se desarrollaban, decidió trasladarse al lugar para participar en las protestas. El conflicto entre la Cerro de Pasco Corporation y las comunidades locales suscitó el rechazo de diversos gremios a lo largo del país, hecho que lo impulsó a involucrarse de manera directa. Al respecto, afirmó:

En esos momentos fui porque tenía ya la intención de escribir una crónica al respecto. Inicialmente pensaba hacer una crónica y la crónica luego se transformó en novela. Intenté pintar, y pinté la lucha de las comunidades contra los opresores. Es un testimonio, pero llevado a la literatura" (SUÁREZ, 1984, p. 90).

Tiempo después, Scorza se convirtió en Secretario de Política del Movimiento Comunal del Perú (KAPSOLI, 1984, p. 47). Para entonces, ya era un intelectual reconocido: en 1956 se le había otorgado el Premio Nacional de Poesía "José Santos Chocano". Al parecer, gracias a esa legitimidad adquirida como intelectual, el movimiento campesino confió en que su voz sería escuchada e integró a Scorza a su organización (GRAS, 2003).

3.-Memoria. El proyecto político en el cual se inscribiría la Saga de la Guerra Silenciosa no solo tendría que ver con la denuncia, la visibilización de la problemática política de la lucha por la tierra y la búsqueda de la justicia, sino también, como lo afirmaba el propio Scorza, la de conservar la memoria:

Mis libros están ahí para conservar la memoria de las luchas de la comunidad, de las grandes luchas, de las grandes represiones y de los grandes heroísmos de las luchas. En ese sentido es histórico. (SUÁREZ, 1984, p. 90)

El trabajo literario de Scorza ha calado profundamente en las comunidades que protagonizan sus novelas, las cuales presentan un discurso complejo respecto a lo narrado en ellas. Las diversas conversaciones mantenidas y la revisión de publicaciones locales en las comunidades de Pasco, durante mi trabajo de campo¹¹, me permiten afirmar que, por un lado, Scorza y su obra ocupan un lugar especial en la memoria colectiva de estas comunidades; y por otro, constituyen un detonante para relatar lo que consideran ‘la verdad de los hechos’. Es frecuente que surjan reclamos sobre aquello que ‘no se contó’, y es en ese momento cuando los propios comuneros toman la posta y construyen sus propias narrativas¹².

A lo largo de la historia peruana, desde la conquista española, las masacres han sido una constante y, en el mejor de los casos, algunos de estos acontecimientos apenas se han mencionado en la historia oficial. En consonancia con esta lectura crítica de la memoria silenciada, Scorza afirmó:

La tragedia de las comunidades fue que lucharon siempre solas. Se trataba de dar a conocer eso al país porque habían permanecido hasta entonces totalmente silenciadas. Y la Cerro de Pasco Co. era un enorme imperio sobre el cual nunca se había escrito en el Perú. Era el imperio silencioso por excelencia y todo ocurría en el silencio de las cordilleras (SUÁREZ, 1984, p. 90).

En otra entrevista llevada a cabo también en 1973, para el periódico *l'Unità*. órgano del partido comunista italiano, resaltaba el poder de la literatura para cambiar una tradición moldeada por una realidad que, por mucho tiempo, impuesta, nos fue ajena:

¹¹ He realizado trabajo de campo en la comunidad campesina de Rancas. Mi investigación se centra en la relación de los sujetos y la memoria sobre el suceso acaecido el año 1960, el conflicto por tierras con la empresa Cerro de Pasco Corporation.

¹² Existe una cantidad considerable de publicaciones testimoniales sobre lo vivido en estas comunidades.

Llevamos cuatrocientos años en silencio —dice Manuel—. Ahora tenemos sed de expresarnos. Los conquistadores españoles nos impusieron una lengua falsa, una ideología falsa, un ideal histórico, de tradición grecolatina, que no corresponde en absoluto a nuestra visión de la vida. Y durante siglos, nuestros escritores sólo han sido malos imitadores de la literatura europea. Ahora las cosas están cambiando: **la literatura también es un arma** (p.3), (el resaltado es mío).

Para ello utilizó el humor y la ironía, para enfrentar una realidad apabullante que de otra forma no nos permitiría acercarnos a una realidad tan cruel e injusta:

Mi libro es irónico porque la realidad que narra es tan terrible que nadie podría llegar a la página trescientas de un libro que describe horrores de manera patética. El humor hace un trabajo revolucionario [...] Tomar en serio la realidad es colaborar con la burguesía. Si mi tono es exagerado es porque la realidad es exagerada. (L'UNITÀ, 1973. p.3)

Abordó la llamada “literatura de denuncia” de otra manera que no cayera en la crítica fácil de los “aristócratas de la literatura” y decidió buscar un nuevo modo para nuestra tradición: “hay que saber ir más allá de la descripción: **y el humor es un arma que nos permite hacerlo**” (L'UNITÀ, 1973. p.3). (El resaltado es mío).

A MODO DE CONCLUSIÓN

El escritor peruano Manuel Scorza y la empresa norteamericana Cerro de Pasco Corporation estarán siempre ligados a la historia campesina y minera de los Andes centrales del Perú. La compañía con su llegada y su gran capital no solo transformó la forma de hacer minería, sino que además tuvo un impacto determinante en las relaciones sociales y culturales de la zona, así como en la irreversible

transformación del paisaje, convirtiéndolos en “zonas de sacrificio” y en un desastre ecológico que continuaron sus sucesoras. Por su parte el Manuel Scorza, es el único escritor que ha llevado, más allá de las fronteras, la historia de resistencia de las comunidades pasqueñas contra la Cerro de Pasco Corporation y otros terratenientes. Denunció en su trabajo literario el accionar de la compañía y su pelea desigual con obreros y campesinos.

BIBLIOGRAFÍA

Caballero Martín, V. (1980, octubre). Humo, muerte y concentración de tierras. *Tarea*, (2), 21–27.

Flores Galindo, A. (1983). Los mineros de la Cerro de Pasco, 1900–1930: Un intento de caracterización social y política. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Gras Miravet, D. (1998). *Manuel Scorza, un mundo de ficción* [Tesis doctoral, Universitat de Barcelona]. Dipòsit Digital de la Universitat de Barcelona. <http://hdl.handle.net/2445/35042>

Helfgott, F. M. (2013). Transformations in labor, land and community: Mining and society in Pasco, Peru, 20th century to the present (Tesis doctoral, University of Michigan). <https://deepblue.lib.umich.edu/handle/2027.42/99793>

Kapsoli, W. (1984). Redoble por Rancas: Historia y ficción. *Tierra-dentro. Arte, Ideología y Sociedad*, (2), 19–58.

Kruijt, D., & Vellinga, M. (1987). *La Cerro y el proletariado minero-metalúrgico*. ADEC-ATC.

Mayer, D. (2018). El Sol que disipa las nubes. Textos esenciales. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú. Compilación de Joel Rojas.

Scorza, M. (1970). *Redoble por Rancas*. Planeta.

(1972). *Historia de Garabombo el invisible*. Planeta.

(1977). *El jinete insomne*. Plaza & Janés.

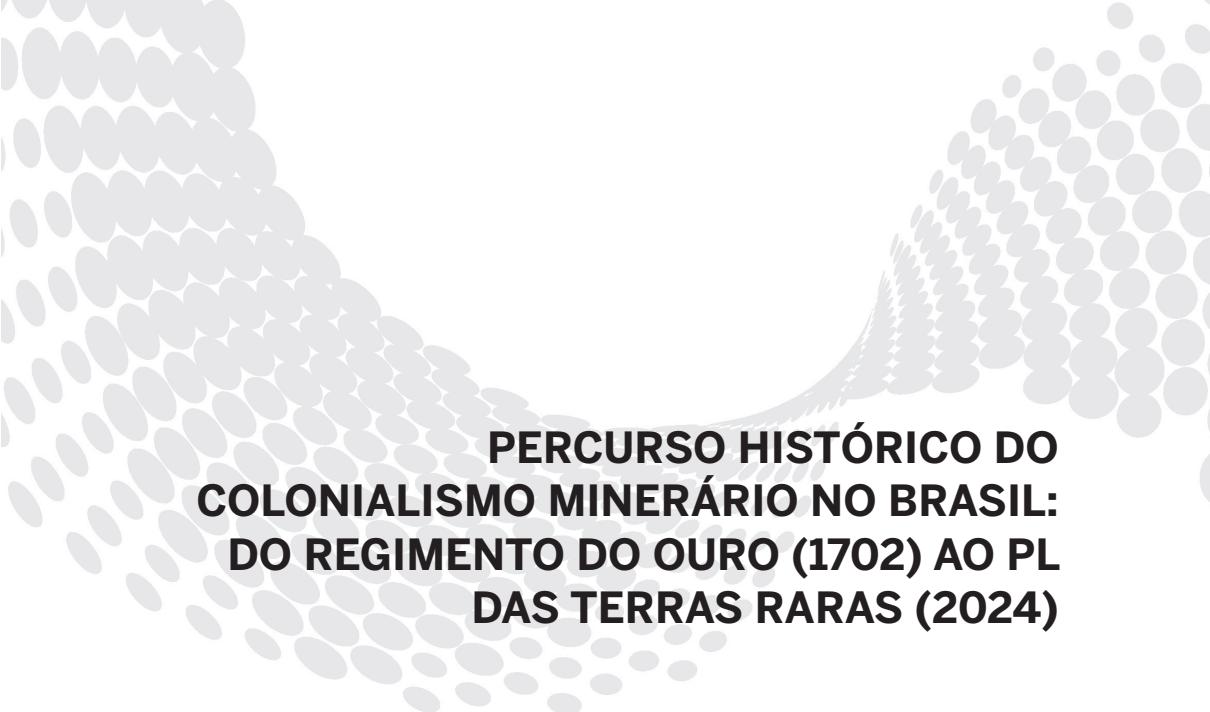
(1977). *Cantar de Agapito Robles*. Planeta.

(1979). *La tumba del relámpago*. Plaza & Janés.

Suárez, M. (1984, setembro). Manuel Scorza habla de su obra. *Socialismo y participación*, (27), 89–94.

Artigo recebido em 22.05.2025

Aprovação final em 01.12.2025



PERCURSO HISTÓRICO DO COLONIALISMO MINERÁRIO NO BRASIL: DO REGIMENTO DO OURO (1702) AO PL DAS TERRAS RARAS (2024)

Guilherme José Purvin de Figueiredo¹

Resumo: O artigo apresenta uma leitura histórica e constitucional da mineração no Brasil, desde os regimentos coloniais até o marco jurídico da Constituição de 1988. Mostra como a passagem do regime de acesso para o regime dominial transferiu à União o domínio sobre os recursos

¹ Pesquisador de pós-doutorado com enfoque nas relações entre literatura, mineração, direitos humanos e memória histórica – Departamento de Geografia da Faculdade de FFLCH-USP. Graduando em nova habilitação no Curso de Letras da FFLCH-USP (Habilitação em Francês e Português). Possui graduação em Letras pela FFLCH USP (Habilitação em Inglês, 2018) e em Direito pela Faculdade de Direito da USP (1982), mestrado em Direito (USP, 1999) e doutorado em Direito (USP, 2002). Professor da disciplina “Literatura, Ecologia e Decolonialidade – Leituras da América Latina” no Programa de Pós Graduação *stricto sensu* do PROLAM-USP. Professor convidado dos cursos de pós-graduação da PUC-SP (Especialização COGEAE) e da Escola Paulista de Magistratura. Coordenador internacional da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil e do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública. Diretor de Ensino de Direito Ambiental do Instituto O Direito por um Planeta Verde. Produz o podcast “Narrativas do Antropoceno”. Contista e dramaturgo. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5677061562327210> – Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-1888-1823>.

minerais, impondo uma dupla exigência: exploração econômica racional e proteção socioambiental. À luz desses princípios, o texto examina o Projeto de Lei nº 2.780/2024, que institui a Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos, advertindo para os riscos de captura regulatória e de repetição do modelo extrativista de enclave exportador. Defende-se que qualquer política voltada aos minerais críticos deve incorporar salvaguardas robustas — licenciamento rigoroso, consulta prévia, garantias financeiras e agregação de valor local — para compatibilizar soberania nacional, justiça ambiental e sustentabilidade.

Palavras-chave: mineração; Constituição de 1988; minerais críticos; terras raras; sustentabilidade.

Abstract: This article presents a historical and constitutional analysis of mining in Brazil, from colonial regulations to the 1988 Constitution. It traces the transition from the accession regime to the dominial regime, which vested ownership of mineral resources in the federal government and imposed a dual mandate: rational economic use and socio-environmental protection. Within this framework, it examines Bill No. 2,780/2024, which establishes the National Policy on Critical and Strategic Minerals, warning against regulatory capture and the repetition of the export-oriented enclave model. The study argues that any policy on critical minerals must include robust safeguards—strict environmental licensing, prior consultation, financial guarantees, and local value-added production—to align national sovereignty, environmental justice, and sustainability.

Keywords: Mining; 1988 Constitution; Critical minerals; Rare earths; Sustainability.

A EXTRAÇÃO MINERÁRIA E A FORMAÇÃO HISTÓRICA DA AMÉRICA LATINA

A história da América Latina está profundamente marcada pela atividade mineradora. No período colonial, a exploração de metais preciosos — especialmente ouro e prata — foi central para a economia de diversas regiões, como o Vice-Reino do Peru e a Nova Espanha. No caso do Brasil, contudo, a mineração só ganhou expressão econômica significativa a partir do final do século XVII.

Segundo a clássica divisão proposta por Caio Prado Júnior em História Econômica do Brasil, entre 1500 e 1640 a economia colonial brasileira esteve centrada inicialmente na extração do pau-brasil (1500–1530) e, posteriormente, na produção agrícola, especialmente a do açúcar, com base em latifúndios escravistas voltados à exportação. Nesse contexto, PRADO Jr. (1979) distingue dois setores produtivos: os bens de exportação (açúcar, tabaco) e as atividades acessórias, voltadas à subsistência da população envolvida na produção exportadora.

Após o período da União Ibérica (1580–1640), Portugal enfrentava dificuldades econômicas e perda de posições estratégicas na Ásia, enquanto tentava reorganizar seu império ultramarino. A descoberta de ouro nas Minas Gerais, no final do século XVII, representou uma nova oportunidade de enriquecimento, levando ao rápido crescimento de núcleos urbanos e à interiorização da colonização. Esse processo atraiu contingentes populacionais variados, tanto da metrópole quanto de outras regiões da colônia.

Em 1702, foi promulgado o Regimento do Ouro, considerado o primeiro marco jurídico da mineração no Brasil e do estudo da história do Direito Minerário em nosso país.

O regimento regulamentava a extração e instituía a cobrança do quinto — o tributo de 20% sobre o ouro extraído — além de normatizar a atuação da Coroa portuguesa na região das minas. Esse sistema daria origem a tensões fiscais e sociais que se agravariam nas décadas seguintes, culminando, por exemplo, na derrama e na Inconfidência Mineira.

Em 1734, foi criada a Intendência dos Diamantes, sediada em Arraial do Tijuco (hoje Diamantina, Minas Gerais), pelo governo português, sob o reinado de Dom João V. Ela pode sim ser considerada a primeira agência estatal especificamente voltada à administração da atividade mineradora no Brasil, com foco na fiscalização e controle da exploração de diamantes. Suas funções eram fiscalizar

e controlar a produção diamantífera; recolher impostos devidos à Coroa (como o quinto); conceder ou revogar autorizações para a lavra; reprimir o contrabando e a extração clandestina; e administrar a chamada Demarcação Diamantina — uma área de lavra reservada exclusivamente à Coroa portuguesa.

Antes dela, existia a Intendência das Minas, criada em 1702 com o Regimento do Ouro. No entanto, essa atuava de forma mais ampla e descentralizada, supervisionando a produção aurífera em diversas vilas.

A Intendência dos Diamantes, por sua vez, foi uma estrutura mais especializada e centralizada, sob administração direta da Coroa, com regras e fiscalização próprias. Assim, ela pode ser considerada a primeira agência estatal brasileira voltada exclusivamente à mineração, marcando um momento de centralização e controle direto por parte da Coroa sobre os recursos minerais de alto valor, como os diamantes.

A exploração mineradora em Ouro Preto teve enorme intensidade ao longo do século XVIII — sobretudo entre 1700 e 1750 — período em que Vila Rica alcançou o posto de centro urbano mais rico e populoso da América portuguesa. A decisão de impedir o estabelecimento de ordens religiosas na região relacionava-se diretamente ao controle da produção aurífera. Já nos primórdios da mineração, circulavam denúncias de que certos religiosos, especialmente frades, participavam de práticas que favoreciam o desvio do ouro, não apenas deixando de pagar o quinto devido à Coroa, mas também orientando e incentivando leigos a repetir esses procedimentos (LUNA e COSTA, 1982, p. 5).

Como observa GALEANO (1989, p. 64), o esplendor religioso das Minas refletia diretamente a abundância aurífera que sustentava a região. Multiplicavam-se igrejas de fachada austera, mas com interiores recobertos por grandes quantidades de ouro retirado das lavras: altares, retábulos, colunas e painéis exibiam um barroco luminoso,

concebido pelos melhores artesãos disponíveis. Frei Miguel de São Francisco, ainda no início do século XVIII, defendia que os templos deveriam “alcançar também as riquezas do Céu”, justificando o uso generoso de metais preciosos. Os serviços religiosos tinham custo elevado — coerente com o padrão de ostentação que marcava a vida cotidiana das minas — e o ambiente urbano reproduzia os mesmos excessos observados em Potosí: procissões prolongadas, festas que se estendiam por vários dias, desfiles com roupas suntuosas, carros ornamentados com sedas e madrepérola, além de torneios, touradas e danças públicas. Ouro Preto, alimentada pela súbita riqueza mineral, transformou o culto e o ritual em palcos de exibição do próprio extrativismo.

A partir de 1780, ocorre um declínio acentuado, com o esgotamento das jazidas mais acessíveis. O fim efetivo da mineração de ouro como atividade principal ocorre no início do Século XIX, embora até o Século XX possa-se falar em mineração residual ou industrial, mas sem a mesma centralidade econômica.

Convém recordar, como observam FEIGELSON *et alii* (2023), que a Inconfidência Mineira não pode ser compreendida apenas como um episódio de insubordinação política ilustrada, mas como expressão de uma crise fiscal típica de economias coloniais baseadas na exaustão de recursos naturais. O movimento de 1789 emerge num contexto em que a Coroa portuguesa, diante do declínio da produção aurífera, intensifica mecanismos compulsórios de arrecadação para assegurar o cumprimento das metas tributárias previamente fixadas. A chamada derrama — instrumento extraordinário de cobrança imposto à população local — foi implementada justamente quando a exploração do ouro já se encontrava em franca decadência, transferindo o ônus da crise do sistema minerador para os produtores e habitantes da capitania. Tal combinação entre esgotamento material do recurso e recrudescimento fiscal evidencia a lógica estrutural da

mineração colonial: a manutenção da extração e da renda metropolitana mesmo à custa da ruptura do pacto social local.

A Constituição de 1824 apenas herdou e preservou esse modelo, sem discipliná-lo expressamente. A regulação continuou a se dar por decretos e regimentos infraconstitucionais. Qualquer artigo que situe o nascimento do Direito Minerário na Constituição de 1824 está conceitualmente incorreto. A origem remonta ao século XVIII, com normas coloniais que continuaram vigentes após a independência.

A primeira Constituição da República, de 1891, assim dispôs sobre o tema:

Art.72 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia. (EC de 3.9.1926)

a) As minas pertencem ao proprietário do solo, salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas. (EC de 3.9.1926)

b) As minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros. (EC de 3.9.1926)

Entre 1891 e 1934, o Brasil adotou o Regime de Acesso, conforme a Constituição de 1891, que unificava a propriedade do solo e do subsolo, permitindo ao proprietário do terreno explorar livremente os recursos minerais. Essa liberdade refletia o liberalismo econômico da época e incluía o direito de vender ou doar jazidas. Contudo, preocupações com a soberania nacional e o crescente interesse estrangeiro motivaram medidas restritivas, como o Decreto 2.933/1915 e a Lei Simões Lopes de 1921, que buscavam limitar o poder dos superficiários e ampliar o controle estatal sobre a mineração.

A Constituição de 1934 marcou a transição para o Regime Dominial, separando a propriedade do solo da do subsolo. Os recursos minerais passaram a ser bens da União, cuja exploração dependeria de autorização ou concessão federal. Essa mudança refletia o nacionalismo do governo Vargas, inspirado no Estado Social de Direito da Constituição de Weimar. Buscava-se proteger o interesse coletivo, organizar a atividade minerária e restringir a participação estrangeira.

Com a Constituição de 1937, o Regime Dominial foi mantido e reforçado. A exploração mineral permaneceu submetida ao controle estatal, e só brasileiros ou empresas com acionistas brasileiros poderiam obter concessões. O período foi marcado por uma política de nacionalização da mineração e pelo surgimento de empresas estratégicas como a Companhia Siderúrgica Nacional (1941) e a Vale do Rio Doce (1942), integrando a mineração ao projeto desenvolvimentista do Estado.

A criação da Companhia Vale do Rio Doce e da Companhia Siderúrgica Nacional inscreve-se de maneira orgânica no processo mais amplo de consolidação do Estado empresário e no horizonte desenvolvimentista que moldou o Brasil ao longo do século XX. Como observa LIRA NETO (2013, p. 490), as décadas em que Getúlio Vargas permaneceu à frente do país foram marcadas por transformações profundas: uma sociedade ainda ancorada em estruturas agrárias e em formas de dependência semicolonial foi conduzida a um processo de industrialização acelerado, que redefiniu suas bases econômicas e institucionais. Nesse contexto de centralização política e de ambição modernizadora, o Estado Novo estimulou deliberadamente a criação de organismos de pesquisa e de grandes empresas estatais — entre elas a CSN, a Companhia Vale do Rio Doce e a Fábrica Nacional de Motores — concebidas como instrumentos estratégicos para sustentar a modernização nacional e fortalecer a autonomia econômica do país. A mineração e a siderurgia, desde

então integradas ao projeto de engenharia nacional, foram mobilitadas como vetores de soberania e progresso, ainda que assentadas em práticas extrativistas sistematicamente indiferentes aos impactos socioambientais. O ideário nacional-desenvolvimentista que presidiu o surgimento dessas empresas sofrerá, no entanto, uma inflexão decisiva nas décadas seguintes: a conversão das antigas estatais em corporações transnacionais, imersas na lógica da globalização financeira e da reestruturação produtiva, ampliará de forma drástica os conflitos socioambientais, reconfigurando o lugar do extrativismo mineral no Brasil contemporâneo.

A Constituição de 1946 manteve o domínio da União sobre os recursos minerais, mas passou a permitir que empresas organizadas no Brasil — ainda que compostas por capital estrangeiro — pudessem explorar jazidas minerais, desde que submetidas às leis nacionais. Essa abertura contrastava com o espírito nacionalista do Código de Minas de 1940, cujas disposições restringiam de modo explícito a participação estrangeira e refletiam o ambiente político e econômico do Estado Novo. Assim, as passagens do Código de 1940 que colidiam com o novo ordenamento constitucional, sobretudo no que tange ao ingresso de capital estrangeiro na atividade minerária, não foram recepcionadas pela Constituição de 1946.

Entre junho de 1959 e março de 1964, os governos democraticamente eleitos não conseguiram aprovar nenhum novo projeto junto ao Banco Mundial, que suspendeu a concessão de financiamentos ao Brasil durante esse período (ALTAMURA; KEDAR, 2021). Nesse ambiente de pressões externas e crescente vulnerabilidade econômica, a disputa por jazidas estratégicas revela a profundidade das interferências internacionais no setor mineral. Como relata GALEANO (1976, p.148), as riquíssimas reservas de ferro do Vale do Paraopeba tornaram-se objeto de intenso interesse geopolítico e empresarial, a ponto de precederem a queda de Jânio Quadros e João Goulart, até que, após o golpe de 1964, o governo Castelo Branco as concedeu à

Hanna Mining Co. Situação semelhante ocorreu no Amapá, onde o presidente Eurico Gaspar Dutra outorgou à Bethlehem Steel o direito de explorar cerca de quarenta milhões de toneladas de manganês — uma das maiores jazidas do mundo — em condições extremamente favoráveis: apenas 1,4% das rendas de exportação retornavam ao Estado brasileiro. Segundo Galeano (1976, p.148), o ritmo acelerado de extração era tão intenso que, já em meados da década de 1970, temia-se que o Brasil esgotasse suas reservas antes de abastecer adequadamente a própria siderurgia.²

Com a instauração da ditadura empresarial militar, o dinheiro começa a fluir e, por volta de 1970, o Brasil já era o maior receptor de recursos do Banco Mundial e devedor crônico do FMI, com sucessivos acordos entre 1965 e 1972, permitindo vender a imagem do “milagre brasileiro”.

Durante o regime militar (1964–1985), o Regime Dominial permaneceu, reafirmado pelas Constituições de 1967 e pela Emenda de 1969. O Estado investiu fortemente na expansão do setor mineral, consolidando a infraestrutura e fortalecendo a Cia. Vale do Rio Doce.

Em 1967, o regime militar substitui o Código de Minas de 1940 pelo novo Código de Mineração (Decreto-lei nº 227, de 28.2.1967), que é até hoje a base do marco regulatório mineral. Este Código consolidou um regime concessório mais claro e funcional para grandes empresas, com forte centralização na União. Foi elaborado ainda no contexto da Constituição de 1946, que vigeria até o mês seguinte ao de sua edição. A Carta de 1946, de qualquer sorte, já havia aberto a

² Estima-se que a ICOMI/Bethlehem, que explorou manganês em Serra do Navio de meados dos anos 1950 até 1997, extraiu do território nacional cerca de 33,2 milhões de toneladas de minério de manganês nesse período. Após esse ciclo, as fontes falam em “esgotamento do manganês” e fim das operações, restando sobretudo passivos ambientais e crise econômica local. Conforme relatório do Mapa de Conflitos / Fiocruz, o encerramento da extração do minério em Serra do Navio está diretamente ligado ao esgotamento da jazida em termos econômicos.

mineração ao capital estrangeiro (desde que em empresas “brasileiras”) e a política econômica militar passou a estimular fortemente exportações de bens básicos, inclusive minério, via incentivos fiscais e de comércio exterior a partir de 1967-1968. Não se tratava ainda de um golpe mortal na soberania minerária, mas foi um passo importante na adaptação do regime mineral à lógica do desenvolvimento associado ao capital externo – o Estado reorganiza o controle jurídico do subsolo para torná-lo mais previsível e atraente a grandes projetos de exportação. O Código de Mineração estabeleceu regras modernas, como a transferência da prioridade de pesquisa do proprietário do solo para quem requeresse primeiro, promovendo segurança jurídica e eficiência (Souza; Silva, 2023).

O início da década de 1970 marcou a implementação, no Brasil, de um expressivo projeto de exploração e escoamento de minério de ferro, viabilizado por meio de um empréstimo de grande porte concedido pelo Banco Mundial (1971): o *Loan 787-BR – MBR Iron Ore Project*, acompanhado de Acordo de Garantia firmado com a República Federativa do Brasil. O empreendimento, concebido como projeto integrado de mineração e transporte sob responsabilidade da empresa Minerações Brasileiras Reunidas (MBR), tinha como finalidade principal a ampliação da capacidade exportadora de minério de ferro de alto teor. Ao assumir a posição de garantidor soberano da operação financeira, o Estado brasileiro vinculava-se a um conjunto de obrigações contratuais típicas — tais como manutenção de indicadores financeiros específicos, políticas tarifárias compatíveis com os parâmetros exigidos e compromissos operacionais relacionados à infraestrutura associada — que condicionavam de modo direto o funcionamento de parte significativa do sistema logístico-mineral. Este é apenas um exemplo concreto de subordinação de um segmento estratégico da atividade minerária às exigências e condicionalidades de organismos financeiros internacionais, no qual o Estado atua

como fiador de um consórcio empresarial orientado prioritariamente ao atendimento da demanda siderúrgica estrangeira.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA MINERAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 manteve o regime dominial, confirmado que os recursos minerais pertencem à União (art. 20, IX). Inicialmente, restringia a exploração a empresas de capital nacional, mas essa exigência foi retirada pela Emenda Constitucional nº 6/1995, que passou a permitir a atuação de empresas constituídas sob leis brasileiras, independentemente da origem do capital, abrindo definitivamente o setor mineral ao capital estrangeiro.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece um marco jurídico claro e abrangente para a regulação da atividade minerária, conferindo à União o domínio dos recursos minerais e fixando os princípios da exploração racional, da repartição de receitas e da proteção socioambiental.

O artigo 20, inciso IX define os recursos minerais, inclusive os do subsolo, como bens da União, estabelecendo a titularidade pública sobre tais riquezas, independentemente da propriedade do solo. O §1º do mesmo artigo assegura a participação de entes federativos nos resultados econômicos da exploração, por meio de participação direta ou compensações financeiras (como os royalties da Compensação Financeira pela Exploração Mineral – CFEM).³

³ Art. 20. São bens da União: (...) IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo; (...) § 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)

No artigo 21, inciso XXIII, a Constituição determina que compete à União explorar serviços e instalações nucleares, incluindo o monopólio estatal sobre minérios nucleares e seus derivados. Essa atividade está condicionada a fins pacíficos, exige aprovação do Congresso Nacional, e permite a utilização de radioisótopos para fins científicos, médicos, industriais e agrícolas sob regime de permissão.⁴

O artigo 22, inciso XII estabelece que é competência legislativa privativa da União legislar sobre jazidas, minas e metalurgia, assegurando uniformidade regulatória nacional para o setor mineral.⁵

Conforme o artigo 23, inciso XI, a competência para registrar, acompanhar e fiscalizar concessões de direitos de pesquisa e lavra é comum entre os entes federativos, reconhecendo a necessidade de articulação institucional para o controle das atividades extrativas em nível local e regional.⁶

A exploração mineral em terras indígenas é disciplinada pelo artigo 49, inciso XVI e pelo artigo 231, § 3º, os quais exigem autorização do Congresso Nacional e consulta prévia às comunidades

⁴ Art. 21. Compete à União: (...) XXIII – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso agrícolas e industriais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 118, de 2022); c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso médicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 118, de 2022); d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

⁵ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

⁶ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; (...).

indígenas afetadas, além de lhes garantir participação nos resultados da lavra, reforçando o princípio do consentimento informado e da justiça distributiva.⁷

O artigo 176 reforça o regime dominial público dos recursos minerais, ao prever que jazidas e demais recursos minerais são propriedade distinta da do solo, pertencendo à União. A exploração é realizada por meio de autorização ou concessão, sendo garantido ao concessionário o direito à propriedade sobre o produto extraído.⁸

No campo da proteção ambiental, o artigo 225, § 2º impõe ao explorador mineral o dever de recuperar o meio ambiente degradado, conforme critérios técnicos estabelecidos por órgãos públicos competentes. Este dispositivo explicita o princípio da responsabilidade ambiental objetiva e reafirma a função socioambiental da mineração.⁹

Por fim, o conjunto desses dispositivos evidencia que o ordenamento constitucional brasileiro impõe à atividade minerária uma dupla obrigação: promover o aproveitamento econômico racional dos recursos naturais e garantir a sustentabilidade ambiental e social nos territórios afetados.

Todavia, embora o art. 176 da Constituição Federal estabeleça o domínio público dos recursos minerais e imponha ao concessionário

⁷ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) XVI – autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; (...). Art. 231 (...) § 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

⁸ Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

⁹ Art. 225 (...) – § 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

o dever de recuperar o meio ambiente degradado, o arranjo institucional brasileiro faz com que, na prática, esse regime dominial transfira ao Estado parcela substancial dos custos socioambientais gerados pela mineração, sobretudo nas chamadas zonas de sacrifício. Essa oneração não deriva apenas de falhas de fiscalização, mas também de um elemento estrutural: como proprietário das jazidas, a União é alcançada pelo regime da responsabilidade civil objetiva e solidária, podendo ser chamada a responder pela reparação ambiental sempre que o concessionário é insolvente, omisso ou desaparece. Assim, a titularidade pública dos recursos minerais, que em tese fortaleceria a soberania estatal, converte-se paradoxalmente em um fator adicional de risco fiscal e ambiental.

A esse dado estrutural somam-se fatores institucionais que dificultam a plena internalização dos passivos pelo agente privado: a ausência de garantias financeiras para o fechamento de mina, a fragilidade de avaliações e condicionantes ambientais, a baixa captura da renda mineral e a insuficiência de órgãos fiscalizadores. Para se ter uma ideia dessa fragilidade administrativa, recente reportagem mostrou que a Agência Nacional de Mineração (ANM) anunciou a paralisação de suas atividades de fiscalização, outorga e gestão do setor mineral por insuficiência orçamentária, após bloqueio de R\$ 5,9 milhões e déficit adicional de R\$ 3,2 milhões. Mais de duzentas barragens de mineração deixarão de ser inspecionadas até o fim do ano, e foram suspensas as operações de combate ao garimpo ilegal e à lavra não autorizada, bem como o protocolo de novos processos minerários. A matéria enfatiza que a interrupção da fiscalização recria um cenário semelhante ao que precedeu desastres como Mariana e Brumadinho, expondo a fragilidade da governança pública da mineração e elevando os riscos ambientais, sociais e de insegurança jurídica em todo o país (RAPOSO, 2025).

Esse conjunto converte o Estado em “segurador de última instância” do setor mineral, socializando os danos enquanto os lucros

permanecem privatizados. Desse modo, o regime dominial público, longe de reforçar a soberania sobre os recursos minerais, acaba por ampliar os ônus públicos em contextos de mineração intensiva, revelando a contradição estrutural entre propriedade pública do recurso e privatização dos riscos e externalidades.

MINERAIS CRÍTICOS E A ARMADILHA DO ENCLAVE: RISCOS DO PL 2.780/2024

As chamadas terras raras correspondem a um conjunto de 17 elementos químicos, majoritariamente lantanídeos, cujas propriedades físicas os tornam essenciais para tecnologias avançadas. Embora não sejam propriamente “raros”, encontram-se dispersos na crosta terrestre e exigem processos complexos de extração e refino, o que lhes confere caráter estratégico no cenário industrial contemporâneo.

Juntamente com o nióbio e o lítio, constituem o que hoje chamamos de minerais críticos. Hoje, o consumo mundial é altamente concentrado: China, Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul e União Europeia figuram entre os principais demandantes. Esses elementos são utilizados sobretudo na fabricação de ímãs permanentes de alto desempenho — indispensáveis a motores de veículos elétricos, turbinas eólicas, sistemas eletrônicos, equipamentos militares, catalisadores, lasers, semicondutores e dispositivos de comunicação. O lítio e o cobalto, por sua vez, são utilizados na produção de baterias elétricas.

A extração e o beneficiamento de terras raras produzem rejeitos tóxicos, efluentes ácidos e resíduos radioativos, além de gerar drenagem ácida, contaminação de solos e águas subterrâneas, desmatamento e pressão sobre áreas de preservação. O caso de Baotou,

na China, tornou-se símbolo global, com lagos de rejeitos e poluição duradoura.¹⁰

Os impactos recaem desproporcionalmente sobre comunidades indígenas, populações tradicionais, municípios mineradores, trabalhadores precarizados e ecossistemas frágeis, que arcam com riscos à saúde, perda de território, degradação ambiental e vulnerabilidade socioeconômica — enquanto o valor agregado permanece concentrado nos países industrializados.

Entre o longo percurso que vai do Regimento do Ouro, passando pelo Regime de Acessão da República Velha e pela consolidação do regime dominial nas constituições de 1934, 1946, 1967 e 1988, até a atual corrida por lítio, nióbio e terras raras, estabelece-se um fio contínuo. De um lado, a Constituição de 1988 cristaliza a titularidade pública das jazidas, define competências federativas e subordina a exploração mineral a finalidades social e ambientalmente legítimas — exigindo licenciamento, recuperação de áreas degradadas, proteção de povos indígenas e observância da consulta prévia. De outro, a prática regulatória e política das últimas décadas revela um afastamento progressivo desses parâmetros constitucionais. Intensifica-se um modelo econômico fortemente dependente da extração mineral e de combustíveis fósseis; multiplicam-se desastres ambientais absolutamente evitáveis; e agrava-se o desrespeito aos direitos humanos

¹⁰ Baotou/Bayan Obo fica na Mongólia Interior (China), polo mundial de terras raras. Décadas de lavra e beneficiamento geraram lagos de rejeitos com subprodutos tóxicos e radioativos, contaminando ar, solo e água; estudos apontam acúmulo de elementos potencialmente tóxicos em poeira de vias e solos próximos a instalações e pilhas de rejeitos, com efeitos adversos à saúde e à biota. Relatos de campo e reportagens descrevem doenças respiratórias, câncer e remoção de vilarejos, enquanto ações de “recuperação” (p. ex., transformar áreas de rejeito em “zonas úmidas”) têm eficácia questionada. Em síntese, Baotou tornou-se um símbolo global do custo socioambiental oculto dos ímãs e eletrônicos que dependem de elementos de terras raras — um alerta para programas de “minerais críticos” sem salvaguardas rígidas de gestão de rejeitos, monitoramento radiológico, transparência e reparação.

e territoriais, sobretudo no que tange a povos e comunidades indígenas. Assim, o impulso contemporâneo em torno dos chamados “minerais críticos” não inaugura uma novidade histórica, mas reforça um padrão de expansão extrativista que contradiz as exigências constitucionais de sustentabilidade, precaução, participação e justiça socioambiental.

É à luz dos comandos normativos vigentes — domínio público do subsolo, função socioambiental, princípio da precaução e repartição de benefícios — e do próprio contexto político brasileiro contemporâneo que se deve examinar o PL 2.780/2024. Nesse cenário, como observa ASSIS (2022, pág. 25), retomando Jessop e Poulantzas, a “expansão, a qualquer custo, das liberdades econômicas” converte-se no eixo organizador dos diferentes neoliberalismos, ao mesmo tempo em que revela um modus operandi autoritário pelo qual o Estado passa a regular para liberar, isto é, a moldar o arcabouço normativo de modo a favorecer a reprodução e o adensamento do capitalismo.

Lido sob essa chave, o projeto de lei, ao prometer celeridade procedural e incentivos à exploração de “minerais estratégicos” e de “terras raras”, somente poderá ser considerado compatível com a Constituição de 1988 se vier acompanhado de salvaguardas institucionais robustas: *due diligence obrigatória*, garantias financeiras suficientes para custear fechamento de mina e remediação, mecanismos de transparência e rastreabilidade, políticas de agregação de valor local e processos decisórios permeados por controle social efetivo. Sem tais condicionantes, o impulso extrativista promovido pelo projeto de lei opera em franca tensão — e potencial colisão — com os limites constitucionais que regem a política mineral em um Estado Democrático de Direito socioambientalmente orientado.

Esse descompasso entre a promessa constitucional e a prática extrativista aparece de forma nítida no plano da política externa recente. Em 4 de agosto de 2025, Fernando Haddad declarou que “minerais críticos e terras raras” poderiam entrar na negociação com

os Estados Unidos em formato de cooperação e investimento. A fala ocorreu logo após o tarifaço de 50% oficializado por Donald Trump em 30 de julho e prestes a entrar em vigor na semana seguinte, ampliando a pressão econômica sobre o Brasil.

Nesse mesmo período, Washington aplicou sanções sob a Lei Global Magnitsky ao ministro do STF Alexandre de Moraes, intensificando a tensão político-institucional. A sequência temporal — sanções e tarifaço seguidos da menção de Haddad a terras raras como moeda de negociação — pode ser lida como tentativa de sinalizar disposição de cooperação a fim de atenuar a escalada de pressões do governo norte-americano.

Esse contexto internacional conecta-se diretamente à tramitação do PL 2.780/2024, que institui a Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos (PNMCE).

Os Estados Unidos têm total interesse em diversificar cadeias de suprimento de minerais estratégicos. Em 2024–2025, comunicados oficiais da Casa Branca destacaram a necessidade de reduzir a dependência externa, e análises de mercado registraram interesse explícito no nióbio e nas terras raras brasileiras. A inquietação norte-americana dirige-se sobretudo aos minerais cuja disponibilidade futura começa a ser tratada como problema estratégico. De um lado, elementos como o lítio, cuja oferta tende a tornar-se insuficiente diante da demanda crescente; de outro, substâncias cuja dispersão no planeta é conhecida, mas que raramente aparecem em concentrações economicamente aproveitáveis — caso emblemático das chamadas terras raras. Os países que dispõem de reservas mapeadas, especialmente a China, já operam sob políticas de controle rigoroso desses setores. É nesse cenário, ao que tudo indica, que se delineiam os competidores reais dos Estados Unidos.

Internamente, a expansão da mineração de terras raras é apresentada como oportunidade estratégica para inserir o país e a América Latina na cadeia da transição energética e das tecnologias

avançadas.¹¹ No entanto, a proximidade de projetos com territórios indígenas — como Minaçu (GO) e Pitinga (AM) — e o avanço da PNMCE revelam riscos de repetição de um modelo extrativista baseado em enclaves exportadores, fragilização do licenciamento e ausência de garantias de participação social.

Por trás da tramitação do PL sob comento, convergem pressões da indústria por previsibilidade, de governos locais por empregos e do discurso climático por segurança de suprimentos. O risco é que, sem contrapesos robustos — como consulta prévia vinculante, transparência e garantias financeiras para o ciclo completo da mineração —, o PL acabe funcionando como atalho para captura regulatória, perpetuando o padrão de enclave: privatização de ganhos no curto prazo e socialização de passivos no longo.

No caso de Minaçu, a Serra Verde opera sobre depósito em argila iônica localizado em município que abriga a Terra Indígena Avá-Canoeiro, produzindo concentrados de neodímio, praseodímio, disprósio e térbio, todos cruciais para ímãs permanentes. Já em Pitinga, no entorno da TI Waimiri-Atroari, antigas frentes de cassiterita e tântalo revelam minerais de terras raras como xenotima-(Y), gagarinita-(Y), fluocerita e o fluorcarbonato conhecido como “waimirita”. Em todos os casos de proximidade de TIs (caso também de Penco, no Chile), a proximidade com povos tradicionais exige cumprimento rigoroso da Convenção 169 da OIT.

¹¹ Alguns poderiam apontar o Grupo Moreira Salles como ator desse debate, mas seu papel é sobretudo empresarial. Controla a CBMM, líder mundial em ferro-nióbio, o que naturalmente o torna referência no setor. Ainda assim, o mercado do nióbio é de demanda moderada: ligas usam pequenas frações do metal, e países com reservas menores — Austrália, Canadá, Nigéria — poderiam competir caso os preços fossem mais altos. A CBMM regula a oferta para manter rentabilidade sem atrair novos produtores, e as reservas brasileiras conhecidas bastariam por séculos. Por isso, embora dominante, o grupo não integra disputas estratégicas comparáveis às que envolvem lítio ou terras raras.

Os riscos ambientais e sociais são amplos. A lavra e, sobretudo, o beneficiamento podem gerar efluentes ácidos, salinos e amoniacais, além de rejeitos com radioatividade natural, demandando confinamento por décadas. Onde o refino é externo, reforça-se o modelo de enclave: valor agregado e tecnologia ficam fora, enquanto os passivos se acumulam no território.

A pressa por retorno financeiro leva a barragens de rejeitos subdimensionadas, drenagem ácida, contaminação de aquíferos e danos à saúde de comunidades tradicionais. Sem consulta prévia efectiva, surgem conflitos, deslocamentos, criminalização de lideranças e militarização de áreas.

Impactos indiretos incluem desmatamento, grilagem e garimpo induzidos por infraestrutura de apoio, além de pressões sobre serviços públicos e aumento da vulnerabilidade social. Do ponto de vista econômico, a volatilidade de preços e o risco de substituição tecnológica podem deixar ativos encalhados e passivos duradouros. A retórica de “mineração verde”, por sua vez, abre espaço a *greenwashing* e opacidade contratual, minando o controle social.

Nesse cenário, o PL 2.780/2024 abre um corredor rápido de projetos ao prever prioridade no licenciamento e incentivos fiscais generosos, sem estabelecer critérios claros de salvaguarda. A ampla discricionariedade do Comitê de Minerais Críticos e Estratégicos para definir substâncias prioritárias aumenta o risco de captura regulatória. A ausência de mecanismos robustos de consulta vinculante, em um momento de escrutínio do STF sobre direitos territoriais, amplia a insegurança. Se aprovado sem ajustes, o PL pode confluir com outras agendas de “destrave” regulatório e flexibilizar salvaguardas por via infralegal.

Na justificativa do PL 2.780/2024, sustenta-se que determinados insumos minerais seriam críticos ao Brasil não apenas por razões energéticas, mas também por sua suposta centralidade para a segurança alimentar, em razão da elevada dependência externa de

fertilizantes. Essa argumentação, contudo, desloca o problema: a vulnerabilidade não decorre de uma escassez geológica estratégica, mas da adesão histórica a um modelo agroindustrial intensivo em energia, fertilizantes sintéticos e agrotóxicos. Fosfato e potássio, embora relevantes como insumos agrícolas, não possuem caráter estratégico no sentido geopolítico ou tecnológico estrito; sua elevação a essa condição serve antes para legitimar a expansão da fronteira minerária. Ao fazê-lo, o texto do PL naturaliza um padrão produtivo altamente energívoro e materialmente expansivo, evitando discutir alternativas estruturais, como a redução do consumo energético (AVENDAÑO; BERTINAT, 2025, pp.265-266), a recomposição dos ciclos de nutrientes no solo e a transição para sistemas agroecológicos menos dependentes de insumos minerais industrializados (FOSTER, 2005, 229-237). Assim, em vez de questionar os limites ecológicos do capitalismo agrário, reafirma-se a lógica extractiva que marca, desde o período colonial, a inserção subordinada do Brasil na economia mundial.

O conjunto evidencia que, embora o discurso da mineração de terras raras se associe à inovação tecnológica e à transição verde, os mecanismos institucionais e regulatórios atuais reproduzem armadilhas conhecidas do extrativismo predatório.

Sem revisão que imponha consulta prévia efetiva, garantias financeiras, rastreabilidade e agregação de valor local, o Brasil corre o risco de transformar seus territórios em zonas de sacrifício para cadeias globais. A PNMCE, assim formulada, em vez de corrigir desigualdades históricas, pode consolidá-las, socializando riscos e privatizando ganhos.

Como bem ponderam TRINDADE e BOTELHO (2023, p. 135), “as iniciativas e objetivos traçados pelo Estado e pelo setor privado dependem de ações contínuas, tomadas de decisão cotidianas que incorporem outras variáveis além da econômica e, acima de tudo, um novo olhar para a mineração em face do desenvolvimento

sustentável.” A transição para matrizes limpas requer muito mais lítio, nióbio, cobalto, níquel, cobre e afins, o que projeta o Brasil como fornecedor relevante. Contudo, por diretriz de interesse público, a expansão minerária não pode seguir apenas a lógica do mercado: deve assegurar proteção ambiental, condições dignas de trabalho, uso parcimonioso de recursos finitos, desenvolvimento sustentável e salvaguardas para as comunidades potencialmente afetadas.

CONCLUSÃO

A título de conclusão, podemos dizer que a trajetória legislativa brasileira — do regimento do ouro e do regime de acesso da primeira constituição da República, passando pelo período Vargas, pela Constituição de 1946 e pelo Código de Mineração de 1967 e pela ordem constitucional da ditadura empresarial-militar, até chegarmos ao regime dominial consolidado em 1988 — impõe à mineração dupla vinculação: exploração economicamente racional e tutela socioambiental efetiva.

À luz desses parâmetros, iniciativas voltadas a “minerais críticos” e “terras raras” só se justificam se romperem com o padrão histórico de enclave exportador e de privatização de ganhos com socialização de passivos. Isso requer salvaguardas robustas: licenciamento rigoroso, garantias financeiras para todo o ciclo (inclusive fechamento e pós-fechamento), transparência e rastreabilidade, agregação de valor local, repartição justa de benefícios, monitoramento independente e, sobretudo, consulta prévia, livre e informada a povos indígenas e comunidades tradicionais. Sem tais contrapesos, o Projeto de Lei 2.780/2024 tende a conflitar com a Constituição cidadã, ampliando assimetrias e convertendo territórios em zonas de sacrifício. Com eles, pode alinhar segurança jurídica, justiça ambiental e soberania sobre o subsolo.

REFERÊNCIAS

- ALTAMURA, Carlos Edoardo; KEDAR, Claudia. Friends or foes? Brazil, the IMF and the World Bank, 1961–1967. Published online by Cambridge University Press: 21 June 2021.
- ASSIS, Wendell Ficher. *Capitalismo sem democracia: Neoliberalismo autoritário e colonização da política*. In: Neoextrativismo e Autoritarismo: Afinidades e convergências. ACSELRAD, Henri (Org). Rio de Janeiro, Garamond, 2022.
- AVENDAÑO, Tatiana Roa; BERTINAT, Pablo. *Resistir ao extrativismo e construir uma transição energética justa e popular na América Latina*. In: LANG, Miriam *et alii.* (orgs.) Colonialismo Verde: Geopolítica e transições ecossociais. Vol. 1 São Paulo : Elefante, 2025.
- BANCO MUNDIAL. Brazil – *MBR Iron Ore Project (Loan 0787): Loan Agreement (Conformed)*. Washington, D.C.: World Bank, 1971. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/749661468228905958/brazil-mbr-iron-ore-project-loan-0787-loan-agreement-conformed>. Acesso em: 1 dez. 2025.
- FEIGELSON, Bruno; COSTA, Thiago; Souza, Bernardo. *Curso de Direito Minerário*. 4. ed. São Paulo : SaraivaJur, 2023. Formato ePUB
- FOSTER, John Bellamy. *A ecologia de Marx: marxismo e natureza*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.
- GALEANO, Eduardo. *Veias abertas da América Latina*. 29^a ed. São Paulo, Paz & Terra, 1989.
- LUNA, Francisco Vidal; COSTA, Iraci Del Nero da. *Minas Colonial: Economia e Sociedad*. São Paulo, FIPE / Livraria Pioneira, 1982.

MAPA DE CONFLITOS – Fiocruz. AP – Após esgotamento do manganês, passivos ambientais e perspectiva econômica incerta rondam as cidades de Serra do Navio e Santana. Rio de Janeiro: Fiocruz / Mapa de Conflitos, [s.d.]. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/ap-apos-esgotamento-do-manganes-passivos-ambientais-e-perspectiva-economica-incerta-rondam-as-cidades-de-serra-do-navio-e-santana/>. Acesso em: 01 dez. 2025.

NETO, Lira. Getúlio: Do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo (1930/1945). São Paulo, Companhia das Letras, 2013.

PRADO Jr., Caio. História econômica do Brasil, 2^a ed. São Paulo, Brasiliense, 1979.

RAPOSO, Patricia. Paralisação da Agência Nacional de Mineração expõe colapso na fiscalização. Movimento Econômico, Recife, 17 out. 2025. Disponível em: <https://movimentoeconomico.com.br/mineracao/2025/10/17/paralisacao-da-agencia-nacional-de-mineracao-expoe-colapso-na-fiscalizacao/>. Acesso em: 1 dez. 2025.

SOUZA, Edson Elito Moreira de; SILVA, Edson Paccola Moreira da. A importância da gestão de pessoas nas organizações. Contribuciones a las Ciencias Sociales, [S.l.], v. 16, n. 5, p. 1-12, maio 2023. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/3440/2666>. Acesso em: 05.05.2025.

TRINDADE, Adriano Drummond Cançado & BOTELHO, Maria-na. A mineração no contexto da sustentabilidade: um estudo sobre as práticas regulatórias atuais para viabilizar a transição energética e a sustentabilidade de um recurso não renovável. *In:* Revista Direito. UnB, Vol. 7, Nº 3 (set.–dez. 2023).

Artigo recebido em 01.12.2025
Aprovação final em 16.12.2025

RESISTENCIAS CAMPESINAS ANTE LA EXPANSIÓN DEL EXTRACTIVISMO PETROLERO EN ARAUCA, COLOMBIA: EXPERIENCIA DE LOS TERRITORIOS CAMPESINOS AGROALIMENTARIOS – TECAM DEL COORDINADOR NACIONAL AGRARIO – CNA

Jenny Moreno Socha¹
Júlio César Suzuki²

¹ Politóloga y Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Políticas Públicas para la Igualdad en América Latina- CLACSO. Doctoranda en el Programa de Integración de América Latina – PROLAM de la Universidad de São Paulo. Miembro de la secretaría de tierras del Coordinador Nacional Agrario – CNA de Colombia. Correo electrónico: jennymorenosocha@gmail.com. Hoja de vida: <https://lattes.cnpq.br/7371870523073065> ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-5215-5221>.

² Posee una Licenciatura en Geografía por la Universidad Federal de Mato Grosso, una Licenciatura en Letras por la Universidad Federal de Paraná, una Licenciatura en Química por el Instituto Federal de São Paulo, una Maestría y un Doctorado en Geografía Humana por la Universidad de São Paulo y la Libre-Docencia en Fundamentos Políticos, Sociales y Económicos de la Geografía por la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de São Paulo. Actualmente, es Profesor Asociado de la Universidad de São Paulo y del Programa de Posgrado (Maestría y Doctorado) en Integración de América Latina (PROLAM/ USP), donde también se desempeña como subcoordinador. Tiene experiencia en el área de Geografía, con énfasis en Geografía Humana, actuando principalmente en los siguientes temas: Agricultura, Urbanización, Geografía y Literatura y Teoría y Método. Correo electrónico: jcsuzuki@usp.br. Hoja de vida: <http://lattes.cnpq.br/4360471897465420>. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-7499-3242>.

Resumen: Los territorios campesinos agroalimentarios – TECAM hacen parte de la propuesta de Reforma Agraria Integral y Popular del Coordinador Nacional Agrario – CNA, dentro de la cual, los TECAM se consolidan para permanecer y defender el territorio ante la amenaza de la expansión del extractivismo sobre sus territorios. Específicamente, en el departamento de Arauca, Colombia, las comunidades campesinas han constituido 4 TECAM ante la amenaza de expansión del extractivismo petrolero. Como antecedente se encuentra la lucha que tuvieron que dar campesinos y campesinas del municipio de Arauquita ante el despojo de tierras y el desplazamiento forzado que vivieron en la década de los 80's con la llegada de las empresas petroleras al territorio, junto con los ya ampliamente conocidos impactos ambientales, económicos, sociales y culturales que traen consigo los proyectos petroleros para los territorios y las poblaciones que allí habitan. De esta manera, el presente artículo pretende describir las experiencias de lucha y resistencia que han llevado a cabo los campesinos y campesinas para la defensa y permanencia en el territorio por medio de la consolidación de los Territorios Campesinos Agroalimentarios en el departamento de Arauca.

Palabras clave: resistencias, campesinado, Colombia, Territorios Campesinos Agroalimentarios, extractivismo.

Resumo: Os Territórios Agroalimentares Camponeses (TECAM) fazem parte da proposta de Reforma Agrária Popular e Abrangente da Coordenação Nacional Agrária (CNA). Nesse contexto, os TECAM se consolidam para manter e defender seus territórios contra a ameaça da expansão das indústrias extractivas. Especificamente, no departamento de Arauca, Colômbia, comunidades camponesas estabeleceram quatro TECAM em resposta à ameaça da expansão da extração de petróleo. Essa luta decorre das experiências de pequenos agricultores do município de Arauquita, que enfrentaram desapropriação de terras e deslocamento forçado na década de 1980 com a chegada das empresas petrolíferas, além dos conhecidos impactos ambientais, econômicos, sociais e culturais dos projetos petrolíferos sobre os territórios e as pessoas que ali vivem. Dessa forma, o presente artigo pretende descrever as experiências de luta e resistência realizadas pelos camponeses pela defesa e permanência no território por meio da consolidação dos Territórios Agroalimentares Camponeses no departamento de Arauca.

Palavras-chave: Resistência, campesinato, Colômbia, Territórios Agroalimentares Camponeses, extractivismo.

INTRODUCCIÓN

El Coordinador Nacional Agrario (CNA) es una organización de campesinos, hombres y mujeres pescadores, agromineros y trabajadores rurales, formada por procesos regionales en Colombia y con presencia en 22 de los 32 departamentos del país (CNA, sf). Algunas de sus apuestas políticas se centran en producir alimentos para la población colombiana y en la defensa y permanencia en el territorio. De esta manera, el CNA opta por la constitución de los Territorios Campesinos Agroalimentarios – TECAM:

como una estrategia para la defensa del territorio ante la ofensiva del modelo extractivista que somete a los territorios a una sobreexplotación de los bienes comunes de la naturaleza y al despojo de tierras. Como un reencuentro de la vida campesina, que garantice al país la soberanía alimentaria en equilibrio dinámico entre el ser humano y la naturaleza, además de la consolidación de una economía alternativa propia del campesinado, impulsada por sistemas agroecológicos que aseguran no sólo la producción de alimentos, sino también la recuperación de los suelos y el bienestar en términos de vida digna, manteniendo la productividad y fertilidad de la tierra, garantizando la permanencia en el territorio de las futuras generaciones (ROA, comunicación personal, 27/05/2021)

El TECAM está orientado por un Plan de Vida, siendo esta la forma en la que, de manera autónoma y participativa, los campesinos determinan el ordenamiento territorial propio de acuerdo con su identidad, cultura, necesidades, sueños y esperanzas, así como la planeación económica y el desarrollo de las fuerzas productivas de los TECAM; son una herramienta de planeación a largo plazo que sirve como guía para garantizar la permanencia en el territorio y caminar hacia la vida digna (CNA, 2015).

Si bien la figura de los TECAM se consolidó en la IV Asamblea Nacional del CNA en San Lorenzo, Nariño en noviembre de 2013,

es en el 2016 que inicia el proceso de constitución de los TECAM de manera autónoma y legítima y en el 2024 el Gobierno Nacional firma el Decreto 780 de 2024 el cual reglamenta los Territorios Campesinos Agroalimentarios con el objetivo de “reconocer la territorialidad de las comunidades campesinas, así como sus saberes, tradiciones y costumbres históricas sobre la labor agropecuaria para su soberanía alimentaria”. El decreto ordena a su vez la creación de un Plan de Vida Digna que sirva como insumo principal para la permanencia de los campesinos en los TECAM (MINAGRICULTURA, 2024)

A la fecha hay 21 TECAM en proceso de constitución a nivel nacional de los cuales 4 se encuentran en el departamento de Arauca que son: 1) TECAM Vida y soberanía popular, 2) TECAM Piedemonte Araucano, 3) TECAM Laguna del Lipa, soberanía y resistencia, 4) TECAM Defensores de la vida y agricultura. Estos TECAM producen alimentos, cuidan el agua, implementan la agroecología y desarrollan formas organizativas propias para el ordenamiento territorial y la defensa del territorio en medio de complejos petroleros y de la amenaza de su expansión.

La constitución de cada uno de estos territorios tiene unos antecedentes históricos, desarrollo organizativo y producción de alimentos diferenciados, que son importantes de resaltar a la hora de analizar sus estrategias de defensa y permanencia en el territorio, así como para entender sus dinámicas propias dentro de cada TECAM.

Se encuentra, por ejemplo, el caso del TECAM Laguna del Lipa, soberanía y resistencia popular, donde campesinos y campesinas fueron despojados de sus tierras y desplazados forzadamente en la década de los 80's con la llegada de las empresas petroleras al territorio pero que decidieron retomar sus tierras en el 2013 y en el 2018 se constituyen como Territorio Campesino Agroalimentario en medio del complejo petrolero de caño limón en el municipio de Arauquita. Mientras que los otros 3 TECAM se encuentran en amenaza de extracción petrolera en sus territorios pero que, con el

antediente del TECAM Laguna del Lipa, soberanía y resistencia, junto con los impactos ambientales, económicos, sociales y culturales ya conocidos que traen consigo los proyectos petroleros, se han organizado para permanecer y defender el territorio e impedir la entrada del extractivismo en sus territorios.

De esta manera, el presente artículo pretende retomar las experiencias de resistencia que han adelantado los campesinos y campesinas para impedir la expansión del extractivismo petrolero por medio de la consolidación de los Territorios Campesinos Agroalimentarios en el departamento de Arauca, Colombia. Para tal fin, se desarrollarán 3 apartados a saber: 1) Breve contexto: extracción petrolera y resistencias en Arauca, 2) los Territorios Campesinos Agroalimentarios: experiencias de defensa y permanencia en el territorio ante la amenaza de expansión del extractivismo petrolero, 2.1) qué son los TECAM, 2.2) TECAM Laguna del Lipa, soberanía y resistencia, 2.3. TECAM Piedemonte Araucano, 2.4. TECAM Defensores de la vida y agricultura, 2.5. TECAM Vida y soberanía popular, 3) Consideraciones finales.

La descripción de cada TECAM se realizó con información recolectada de entrevistas realizadas a integrantes de los TECAM pero que por seguridad y dadas las complejidades políticas y sociales del departamento de Arauca, se omiten sus nombres.

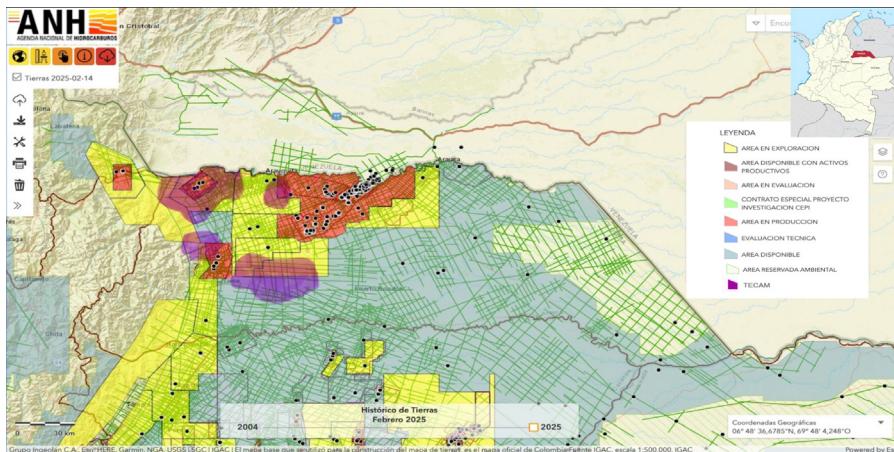
BREVE CONTEXTO: EXTRACCIÓN PETROLERA Y RESISTENCIAS EN ARAUCA

El departamento de Arauca tiene una extensión de 23.818 km², se encuentra ubicado en el extremo norte de la región de la Orinoquia del país, limitando con Venezuela y con los departamentos de Vichada, Casanare y Boyacá. Su relieve se compone de la cordillera oriental (destacando la Sierra Nevada del Cocuy), el piedemonte y la

llanura aluvial. Y su economía se basa en la explotación petrolera, la ganadería, la agricultura, los servicios y el comercio (ARAUCA,2016).

Está conformado por 7 municipios: Saravena, Fortul, Tame, Arauquita, Puerto Rondón, Arauca y Cravo Norte. Con una población de 239.503 habitantes de los cuales el 50.5% son hombres y 49.5% mujeres (DANE, 2019).

De acuerdo con los datos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para el 2024 Arauca fue el tercer departamento con mayor producción acumulada de petróleo en el país, con un total de 18.405.143 barriles (ANH, s.f) y con un área disponible, en explotación y en producción de más de la mitad de su extensión territorial. Lo que se traslata con la presencia de los Territorios Campesinos Agroalimentarios en los municipios de Fortul, Saravena, Tame y Arauquita y, por consiguiente, con las zonas de producción de alimentos con los que cuenta dicho departamento. (Ver mapa 1.)



Mapa 1 – Áreas petroleras y TECAM en Arauca
MORENO. Áreas petroleras y TECAM en Arauca, 2025. Con datos de ANH (s.f)

La predominancia de la extracción petrolera como base de la economía nacional y departamental, ha conllevado a que se genere

una disputa por la tierra disponible para la producción de alimentos y para la extracción de petróleo y minerales. Para los campesinos organizados en la Asociación Nacional Campesina José Antonio Galán Zorro “ASONALCA”³, proceso adscrito al CNA en Arauca, han optado por la constitución de los Territorios Campesinos Alimentarios, pues para ellos:

La economía del país siempre gira en virtud de la minería y para el Estado es más importante producir recursos en temas minero energéticos que producir recursos en temas de comida. (...) Entonces, nosotros entramos a jugar un papel importante como sector campesino y es tratar de salvaguardar nuestros territorios y remarcar en que el Estado no tenga otra actividad más que proteger la producción de alimentos, y es ahí donde nosotros le estamos apostando a la idea y visión del TECAM. (RODRÍGUEZ, comunicación personal 10/01/2025)

Sin embargo, algunos territorios ya han sido afectados por la extracción petrolera como es el caso del municipio de Arauquita donde se encuentra uno de los TECAM, mientras que otros están amenazados al encontrarse priorizados como zonas de explotación petrolera en el departamento de Arauca y que afectaría directamente parte de las zonas productoras de alimentos donde se encuentran los TECAM:

La idea del territorio (TECAM) nace porque somos una de las zonas más productivas y nos veíamos amenazados por las petroleras. No queremos que en esta área llegue una petrolera

³ Asonalca agrupa en su seno a campesinos y campesinas de todo nivel social y étnico, quienes adelantan actividades agrícolas, pecuarias, forestales, piscícolas y acuícolas; con el objeto de satisfacer o defender intereses comunes a sus asociados para contribuir al desarrollo del sector rural nacional. Nació en el centro oriente de Colombia el 27 de septiembre del año 2011, en el municipio de Socorro- Santander, y cubre diez departamentos (Cundinamarca – Bogotá, Santander, Norte de Santander, Boyacá, Casanare, Meta, Arauca, Vichada, Guainía y Guaviare) y un número de asociados cercanos a los 11 mil campesinos y campesinas. (ASONALCA, s.f)

y diga: 'explote', porque ya hemos visto que donde llega eso se acaba: la tierra se vuelve estéril, el agua se acaba y no queremos que pase eso aquí. (RODRÍGUEZ, comunicación personal 10/01/2025)

La extracción petrolera no solo afecta la producción de alimentos, sino que también contamina las fuentes hídricas provenientes del Nevado del Cocuy, afectando directamente el suministro de agua para los municipios en los que se encuentran los TECAM y donde también habitan comunidades indígenas como es el caso del municipio de Fortul. Debido a la importancia que tiene la protección del agua, no solo para la producción de cultivos sino para la protección de la naturaleza y su relación intrínseca con las comunidades indígenas y campesinas, los TECAM han optado por defender y proteger las fuentes hídricas:

Nosotros, dentro de los TECAM, no queremos minería y menos explotación petrolera porque sabemos que la fuerza hídrica y el pulmón del municipio, el agua, está aquí arriba al pie del cerro. Entonces es la zona que nosotros debemos de cuidar (...) dado a eso, nosotros nos protegemos y protegemos al territorio con esta figura del TECAM. (RODRÍGUEZ, comunicación personal 10/01/2025)

Al ser concebidas estas figuras territoriales como protectoras y defensoras del territorio, quienes habitan allí se organizan estratégicamente de tal manera que sea más difícil para las empresas extractivas ingresar al territorio⁴. Sin embargo, no en todos los casos fue posible realizar este ejercicio organizativo previo a la entrada de estas empresas. Este es el caso del TECAM: Laguna del Lipa,

⁴ Cabe resaltar que en algunos casos estas figuras territoriales no fueron reconocidas por parte de los gobiernos municipales y departamentales, sólo con la firma del Decreto 780 de 2024 por parte del Gobierno Nacional fue que los TECAM fueron reconocidos por las autoridades locales, lo que ha permitido darle mayor impulso y visibilización al trabajo que se realiza dentro de estos territorios.

soberanía y resistencia ubicado en el municipio de Arauquita donde las empresas petroleras ya entraron y afectaron notablemente las relaciones existentes entre el territorio y el campesinado. Pero que, a pesar de ello, y con la convicción del arraigo a la tierra y el territorio, los campesinos y campesinas han retomado sus tierras para seguir cultivando y construyendo sus vidas ante las adversidades que implica habitar en medio de un complejo petrolero; logrando de esta manera ser un referente para los otros TECAM en cuanto a la necesidad imperante de defender el territorio ante las amenazas de la expansión de la extracción petrolera en sus territorios y los impactos negativos que trae consigo:

“Nos prevenimos a que no nos pasé lo que pasó allá en Arauquita con caño limón porque aquí el gobierno le dice: “vende o se va o que hace”, eso es lo que no queremos que pase acá. De allá del territorio fueron desplazados en su tiempo, porque no estaban tan organizados, el nivel de organización era poco”. (RODRÍGUEZ, comunicación personal 10/01/2025)

De esta manera, se resalta la importancia que ven los campesinos y campesinas en el fortalecimiento organizativo para resistir con mayor fuerza ante las amenazas de llegada del extractivismo a sus territorios. Esta fuerza organizativa se ve reflejada en los proyectos colectivos y las formas organizativas que construyen dentro de los TECAM y que serán descritas junto con su composición geográfica, económica, social y político-organizativa, propias de cada TECAM.

LOS TERRITORIOS CAMPESINOS AGROALIMENTARIOS: EXPERIENCIAS DE DEFENSA Y PERMANENCIA EN EL TERRITORIO ANTE LA AMENAZA DE EXPANSIÓN DEL EXTRACTIVISMO PETROLERO

¿QUÉ SON LOS TERRITORIOS CAMPESINOS AGROALIMENTARIOS?

El Coordinador Nacional Agrario – CNA realiza sus Asambleas Nacionales donde se reúnen todos los procesos locales y regionales que la componen para tomar decisiones sobre la agenda político-organizativa que van a llevar adelante. Dentro de esos espacios de diálogo y construcción colectiva, en el marco de la IV Asamblea Nacional celebrada en noviembre de 2013 en San Lorenzo, Nariño:

reafirmamos nuestro firme propósito de defender la tierra y el territorio, y dijimos: vamos a consolidar nuestra propuesta política de tierras y territorios y a fortalecer nuestros planes de Vida Digna para continuar en la lucha por la reforma agraria, la defensa del territorio y la permanencia en él, la defensa de los bienes comunes naturales, la territorialidad, identidad, cultura y economía campesina, la soberanía alimentaria, la vida digna en el campo y la soberanía popular; a esa propuesta la llamamos Territorios Agroalimentarios. (CNA,2015)

De ahí en adelante el CNA comenzó a avanzar en comprender y estructurar cómo debía ser, qué debía contener y demás detalles para robustecer la propuesta, esto lo hizo por medio de discusiones en seminarios, construcción de cartillas y piezas comunicativas y trabajo en los territorios con sus bases para dar forma a lo que hoy en día se conoce y constituye como Territorios Campesinos Agroalimentarios – TECAM. De esta manera, un TECAM es:

un territorio concebido (pensado), habitado y organizado por nuestras familias, comunidades y organizaciones campesinas orientado por un Plan de Vida digna campesino, resultado de procesos organizativos, sociales, políticos, económicos y culturales. Allí, como campesinos hombres y mujeres construimos nuestras relaciones sociales y comunitarias y tenemos una relación directa y especial con la tierra, la naturaleza y el agua, fruto de procesos y prácticas sociales y productivas donde se unen el pasado y el presente (CNA,s.f).

Cabe resaltar que están regidos por los Planes de Vida Campesino siendo esta la forma en la que, de manera autónoma y participativa, los campesinos determinan el ordenamiento territorial propio de acuerdo con su identidad, cultura, necesidades, sueños y esperanzas; son una herramienta de planeación a largo plazo que sirve como guía para garantizar la permanencia en el territorio y caminar hacia la vida digna (CNA, 2015,16). Dentro de los TECAM se desarrollan actividades como la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera que son para el consumo propio y para la comercialización de los productos hacia las cabeceras municipales y las grandes ciudades del país.

En el departamento de Arauca hay constituidos a la fecha 4 TECAM: 1) Laguna del Lipa, soberanía y resistencia, en el municipio de Arauquita, 2) Piedemonte Araucano, en el municipio de Fortul, 3) TECAM Defensores de la vida y agricultura, en el municipio de Tame, 4) TECAM Defensores de la vida y agricultura, en el municipio de Saravena. Los cuales se caracterizan por una defensa y permanencia en el territorio ante la amenaza de la expansión del extractivismo petrolero sobre sus territorios.

A continuación, se describirán las experiencias de cada uno, haciendo énfasis en el caso del TECAM Laguna del Lipa, soberanía y resistencia al ser referente de lucha y resistencia para los otros TECAM en cuanto a la necesidad imperante de defender el territorio

ante las amenazas de la expansión de la extracción petrolera en sus territorios.

TECAM LAGUNA DEL LIPA, SOBERANÍA Y RESISTENCIA

Para entender el proceso de constitución de este TECAM y los desafíos que han tenido para defender y permanecer en el territorio en medio de un complejo petrolero, es necesario retomar la historia de este territorio. Para tal fin, se reconstruye su historia a partir de una entrevista realizada a un integrante del TECAM la cual se presenta a continuación:

*** Antes de la llegada de las empresas petroleras al territorio ***

En 1980 nuestros abuelos llegaron con nuestros padres muy jóvenes huyendo del conflicto armado, llegaron a Arauca a aprovechar la abundancia que ofrecía el departamento en ese entonces. Las tierras eran muy productivas, había mucha abundancia en comida, cacería, pescado y mucha madera, lo que facilitaba el sostenimiento y la seguridad alimentaria de las familias numerosas.

En ese entonces estas tierras pertenecían a unos terratenientes, nuestros abuelos tomaron la decisión de tomar este territorio en los años 80. Todavía no había llegado la empresa, aquí hicieron su vida, conformaron sus parcelas y empezaron a producir comida: mucho plátano, cacao, toda clase de cultivos, algunos transitorios, otros ya permanentes. Aquí pues decíamos que todo era color de rosa, ¿no? Según lo que nos contaban nuestros abuelos, nuestros padres.

Pero se empezó a complicar la situación ya por ahí en el 83 pa' lante cuando empiezan a mencionar el 'boom del petróleo', que los campesinos creían que eso iba a ser un beneficio para ellos, o sea, iba a ser más la abundancia, ignorantemente porque desconocían de las políticas de arrasamiento total contra los territorios.

Fue así como, aquí, los campesinos en ese entonces llevaban un proceso con el INCORA⁵ para hacer la titulación de los territorios porque ya tenían posesión, por tanto, ya podían acceder a la propiedad de la tierra. Pero eso se rompe cuando se descubre que en este territorio había uno de los yacimientos más grandes de petróleo, entonces ese proceso se estanca ahí y el gobierno inmediatamente saca una resolución (en 1993), donde entrega las tierras a las empresas petroleras en una figura de reserva forestal para seguridad del complejo petrolero (ELTIEMPO,1993). Empieza ahí el proceso, o la lucha, mejor dicho, por no dejarse despojar de las tierras. Ya el campesino inmediatamente entiende que es lo que ha venido pasando en todos esos años.

De ahí en adelante cuando el campesino se da cuenta de eso, empieza a agarrar distancia con la empresa y a proteger sus tierras, entonces empieza la agresión inmediatamente por parte del Estado representado en la fuerza pública y sus instituciones administrativas. Entonces, es como así la fuerza pública se encarga de reprimir física y psicológicamente al campesinado: tumbándole las casas, llevándoselos presos, metiéndole candela a las casas, botándole la comida. Un ejemplo, yo nací en 1991 y mi papá estaba preso, se lo llevaban hacia Arauca y duraba 3-4 meses preso y lo soltaban nuevamente. O sea, era un tema como de desgaste físico, psicológico y todo ese tipo de cosas. A la gente le quitaban las cédulas, al que había prestado servicio le quemaban las tarjetas militares. Empieza también

⁵ El Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA era el “organismo responsable de la reforma agraria y de ejecutar los respectivos programas” para su concreción, para lo cual se constituyó en el “administrador de las tierras baldías de propiedad nacional, con el encargo de adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, realizar las diligencias y (...), en general, clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad”... Fue la entidad a cargo de estos temas hasta su supresión el 21 de mayo de 2003, cuando se expidió el Decreto 1300 que creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) (OCA, s.f)

a haber una amenaza por parte del paramilitarismo, empiezan a haber letreros alusivos al grupo paramilitar “Autodefensas Unidas de Colombia – AUC” y eso lo utilizan como medio de represión para que la gente desocupe y empiezan esa carrera.

En 1995 hay un desgaste del campesinado y accede a negociar con la Occidental Petroleum Corporation (OXY) y el INCORA. El INCORA no entra a ser protagonista por garantizar los derechos del campesinado, sino por llevar el proceso a favor de la compañía de lo que querían: desocupar [desalojar] a la gente. Entonces ¿cuál fue el negocio que se hizo? Hay un acta que fue como la negociación que se hizo donde la compañía pagaba las mejoras al campesinado y el Estado representado en el INCORA hacia la adjudicación al campesinado.

Eso nunca se cumplió, lo único que hicieron fue pagar las mejoras, pero la compañía pagó las mejoras según como ellos evaluaron, o sea, no hubo ninguna entidad garante del Estado que dijera: “vea, a este campesino esto le vale tanto”. Hubo campesinos que no querían salir del territorio, pero de igual manera les tocó salir ¿por qué? ¿Cómo era el tema? El tema era que a la gente les pagaban por medio de un cheque, entonces le mandaban el cheque y tenían que ir a reclamar su plata y ya quedaban fuera de sus tierras. Pero el Estado se comprometía a reubicar a los campesinos en un plazo de 30 días, eso nunca se cumplió, entonces cada quien agarró su economía, lo poco que le dieron y pues nunca les cumplieron con lo de la adjudicación. Mucha gente migró a otros departamentos.

** *Inicio de la retoma de tierras* **

El 11 de marzo del 2011, 80 campesinos de esas 175 familias hicieron una tutela y el consejo de Estado en su fallo ordena al INCODER⁶, antes INCORA, reubicar a esas 80 familias, las otras

⁶ Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

podrían ingresar haciendo una pequeña solicitud, demostrando que hacían parte del proceso.

Entonces en el 2013, la gente empieza a buscar parcelas y una vez más los campesinos son engañados porque en esa tutela le dan el derecho a la reubicación, pero entran en una bolsa nacional donde tiene que competir con otros integrantes, o otros campesinos sin tierra a nivel nacional. O sea, no le dan esa especialidad que llevaba el proceso.

Es así como se reúnen esas 80 familias a principio del 2013 y toman la decisión de nuevamente retomar sus tierras ya que el Estado no cumplió, la occidental no cumplió, ninguno cumplió y retoman el territorio.

El territorio se empieza a retomar el 8 de octubre del 2013. Empieza la retoma de caño limón y de ahí en adelante eso fue una odisea porque vuelve y se repite la historia: el Estado pone a la fuerza pública como represión hacia el campesinado, la occidental con su personal jurídico, con su personal de seguridad física, pero también tecnológico, empiezan a utilizar todas esas herramientas para desmoralizar al campesinado.

Pero, ¿qué pasa? que había una diferencia: hace 20 años atrás estaban los abuelos y los papás y ahorita nosotros los hijos, entonces ya eran tres generaciones peleando esa tierra. Eso hubo amenazas de toda clase: la empresa mandó gente de la compañía, del mismo personal de ellos, a arrancarnos las plataneras, las cacaoteras porque nosotros entramos y entramos fue a sembrar comida, las arrancaban y fumigaban con glifosol. Pero también llegaba la policía, el ejército, la SIJIN [Seccional de Investigación Judicial y Criminal de la Policía Nacional de Colombia] y otra clase de actores que uno no alcanzó a distinguir. Y empiezan en un plan de represión física, pero también psicológica, entonces le decían al campesino cuando quedaba solo: “mano, váyase pa su casa, usted aquí lo que se está buscando es un mal, usted aquí, si la empresa llega a adelantar el proceso jurídico

que lleva, cada uno mínimo tiene que pagar 27 años de cárcel porque ustedes están invadiendo". Y eso era algo ilógico para nosotros, que después de nosotros ser los dueños de las tierras, ahora éramos los invasores.

Seguimos en el proceso, llegamos un poco desorientados, todo lo estábamos haciendo a la fuerza bruta, entonces llegó un compañero de Asonalca y se acercó al proceso y hablamos de cómo podernos organizar, cómo podemos hacer mejor las cosas que teníamos que hacer: una pelea no solamente de hecho, sino también política y jurídica para poder ir avanzando en ciertas cosas. Y precisamente de ahí seguimos así.

Entonces ya empezamos a diseñar lo que íbamos a hacer. Ya no era que un día amanecíamos y decíamos: "vamos a avanzar pa tal parte, vamos a meternos allá" sino que ya decíamos: "dentro de 1-2 meses vamos a meternos en cierta parte porque si lo hacemos ahorita nos puede venir este desalojo", entonces ya empezamos a hacer el diseño de todo.

Ya empezamos con la organización de derechos humanos, a conocer ciertas cosas y ciertos derechos, pero también cosas que no podíamos hacer para que no afectara al proceso jurídico. Empezamos también a ir a las emisoras comunitarias para que la gente conociera esto, porque también había un mal vocabulario hacia la gente de lo que nosotros estábamos haciendo, nos llamaban los 'invasores de caño limón'.

Utilizamos los medios de comunicación para hacer visibles lo que estábamos haciendo, por qué lo estábamos haciendo, había gente que no sabía por qué lo estábamos haciendo, todo ese tipo de cosas nos ayudaba a avanzar. Pero también en lo institucional, la defensoría, las personerías municipales, las administraciones municipales, la ONU y algunas otras ONG's que habían de coyuntura en ese momento.

Seguimos avanzando en el proceso. Hubo varios desalojos que se firmaron, algunos por parte del municipio de Arauquita y otros

por parte del municipio de Arauca, [pero] los desalojos nunca se dieron. Por parte del movimiento hubo un apoyo jurídico bastante grande porque ya tenemos 10 años de estar aquí y no nos han podido sacar.

Empezamos a combinar las luchas y empezamos a avanzar en el territorio, cada día avanzamos más, fue bastante complicado el tema porque, primero, el tema de la alimentación era muy complicado y si había alimentación no teníamos cómo entrarla porque tenían cercado todo el complejo petrolero y no nos dejaban ingresar comida, entonces nos tocaba por trochas alternas, valernos de algunos compañeros externos que pudieran entrar la comida, tocaba prestar guardia toda la noche. Fueron casi 8 años prestando vigilancia y nos tocó vivir en conjunto, no podíamos abrirlnos.

Se repite el tema de las AUC: a la entrada de la vereda pintaron algunos árboles alusivos a la Autodefensas, pero esa era una historia de mismo repetir. Nosotros hicimos las debidas denuncias en la personería municipal de Arauquita y el personero, para nosotros fue una herramienta muy buena contar con él en la personería porque nosotros decíamos: “no es que estuviera de nuestro lado, sino que tenía muy claro cuáles eran los derechos que teníamos y ayudó a que no nos agredieran en muchas ocasiones”. Pero la empresa entendió que lo que ese personero estaba haciendo era a favor de nosotros y en contra de ellos y así fue como lo amenazaron: personas de la misma empresa llegaron a la personería municipal y lo amenazaron, él hizo la denuncia pública ante los entes pertinentes sobre esa amenaza, pero le tocó salir del municipio de Arauquita y salió hacia otro departamento. Siguió en su actividad, pero salió del territorio. En ese entonces había un alcalde que también lo amenazó la compañía, o sea, empezaron a identificar a esas personas que nos estaban ayudando y a abrirlas del camino. Entonces, a pesar de todo eso, nosotros seguimos retomando el territorio.

El primer territorio que nos tomamos fue la vereda del vivero, son 5 veredas, en ese entonces era 4 sino que recuperamos otra vereda, entonces son 5 veredas. Entonces, está la Osa, el Vivero, Corralitos, el Líbano y lo que llamamos ahora Sabana Grande que es una adición más al territorio. El territorio está compuesto por 2988 hectáreas.

Nosotros tratamos de hacer aquí una pequeña reforma agraria, entonces los compañeros que eran dueños antiguos tienen 25 has. de tierra y los compañeros que no tenían tierras, campesinos sin tierra, que eran obreros vivían de su fuerza de trabajo, se les dio 10 has. de tierra. Es así como el territorio está compuesto aproximadamente de 260 familias.

*** Constitución del Territorio Campesino Agroalimentario:
Laguna del Lipa, soberanía y resistencia ***

Por medio de Asonalca nos propusieron hacer parte a esa propuesta que se estaba haciendo de conformar los TECAM por medio del CNA, escuchamos la propuesta y nos gustó. ¿Por qué? porque precisamente eso era en lo que estábamos: la permanencia en el territorio, la soberanía popular, la autonomía que tienen que tener las comunidades, de ahí para adelante pues se siguió caminando y conformando.

Entonces el 8 de octubre del 2018 hicimos el lanzamiento del TECAM contrarrestando también esas políticas de agresión de las multinacionales porque era un poco complejo que en uno de los territorios donde se explota más petróleo a nivel nacional y donde sale más petróleo pa' nivel internacional hubiera un TECAM ¿no? eso es una vaina loca.

Entonces desde ahí para acá empezaron a mejorar las condiciones. ¿Por qué a mejorar las condiciones? porque primero ya ese campesinado empieza a organizarse en los distintos sectores del movimiento social: Asonalca [Asociación Nacional Campesina

José Antonio Galán Zorro], Amar [Asociación Amanecer de Mujeres por Arauca], Asojer [Asociación Juvenil Estudiantil Regional], la junta de gobierno campesino, o sea, empiezan a haber expresiones organizativas, de derechos humanos y la gente empieza a entender la importancia del territorio, la importancia de la lucha que se estaba dando en el territorio y que lo que estábamos haciendo eso era una vaina muy escasa, diría yo, a nivel mundial: darnos una pelea un par de campesinos, un puñado de campesinos y muchos hasta sin estudio contra una multinacional que tenía todo el poder económico y político, no solo en Arauca sino a nivel nacional, y venir nosotros y asentarnos en el patio trasero de ellos pues era bastante complicado.

Eso mejoró más el tema de convivencia a nivel municipal y departamental porque ya estábamos creando una figura jurídica ¿no? Entonces empezamos a trabajar en el tema de los decretos, de las resoluciones, avanzar, a ser escuchados que aquí, que allá. Ha venido una cantidad de personas a conocer el territorio y más que a conocerlo porque, es como cualquier otro territorio que hay alimento para los seres humanos y de aquí también sale alimento. Es porque estamos en esa lucha de clases verdadera: la industrialización más agresiva que puede haber y la economía campesina y la soberanía popular, porque hoy por día la empresa para poder entrar por las vías y meter su maquinaria, primero tiene que consultar con la junta de gobierno si? entonces se está ejerciendo esa soberanía popular.

Hoy por hoy la Occidental se fue, pero sigue estando otra multinacional, no hay ningún cambio porque las políticas son las mismas. Hemos tratado de hacer la gestión con el movimiento para mejorar la calidad de vida de las personas en el tema de sus derechos, las necesidades insatisfechas, el tema de acueducto, electrificación, carreteables, salud, todo ese tipo de cosas, en algunas vamos más avanzados que en otros. Hoy, la empresa sigue teniendo esa deuda social y económica con el campesinado araucano.

Hemos contado con miles y miles de dificultades por la misma modificación que hizo la empresa al territorio, porque la empresa adecua el territorio según sus necesidades de explotación. Aquí había algo que era muy emblemático en el departamento de Arauca, no solamente en el municipio de Arauquita, era tan emblemático que, en algunos joropos, nuestra música tradicional, era la Laguna del Lipa y la taponaron junto con caño limón y caño Lipa. En el invierno caño limón vertía agua a la Laguna del Lipa y en el verano la Laguna el Lipa alimentaba a caño limón, era una relación que había entre esas dos vertientes. Caño Lipa, más que un caño era un medio de comunicación de los campesinos, por ahí era donde sacaban la comida, la madera, transportaban lo que producían. Entonces a caño lipa lo tapó la empresa donde caía a caño limón, ahí le puso unas estrellas de cemento, hizo unas murallas y tapó el caño y ese caño en 20 años pues se sedimentó y acabó con los afluentes.

Sin embargo, con todas las dificultades que hemos tenido como movimiento no abandonamos nuestro territorio, porque precisamente una de nuestras banderas de lucha es la permanencia en el territorio por la vida digna. Entonces hemos permanecido en los territorios, ejerciendo esa soberanía popular. Como movimiento y como territorio llevamos una lucha de denuncia por los daños ambientales que ha hecho la empresa y la consecución que llevan en esos daños ambientales. Estamos luchando porque la Laguna del Lipa vuelva a tener su oxigenación de sus aguas, sus salidas, la limpieza y el fraguado de los caños, para que las aguas sigan su curso común y corriente.

Hoy en día el TECAM Laguna del Lipa soberanía y resistencia popular está compuesto por un aproximado de 260 familias quienes cultivan plátano, cacao, maíz, ganadería, piscicultura, cerdos, gallinas, pollos, pisco, maracuyá, arroz, ahuyama y frijol. Al encontrarse en medio del complejo petrolero y no ser reconocidos legalmente, no cuentan con servicio de agua, alcantarillado y aseo, así como tampoco

se cuenta con luz eléctrica ni gas, por lo que el acceso a estos bienes vitales se hace de manera artesanal y autogestionada. En cuanto a espacios colectivos, cuentan con una escuela que es ganancia de la lucha social por parte de las comunidades. Es importante resaltar que donde se encuentra actualmente ubicada la escuela es el mismo lugar donde existía antes de que llegará la empresa petrolera al territorio y la destruyera.

TECAM PIEDEMONTE ARAUCANO

El TECAM del Piedemonte Araucano está ubicado en el municipio de Fortul, fue declarado el 16 de noviembre de 2017 con una extensión de 10.330 hectáreas distribuidas en 10 veredas del distrito 1 que son: Buenos Aires, Alto Quiripal, Tierra Seca, Nevado, Refugio, San Pedro, El Progreso, Pie de Cerro, San José Obrero y Alto Banadias, siendo la cabeza del TECAM la vereda de San José Obrero por su fuerza organizativa. Colinda con un resguardo indígena U'wa – Cibariza y el Parque Nacional Nevado del Cocuy.

Está compuesto por 430 familias quienes cultivan plátano, yuca, cacao, maíz, aguacate, cítricos, ganadería doble propósito, apicultura, piscicultura y cría de especies menores, con actividades agrícolas, pecuarias y agroindustriales sostenibles.

Dentro del TECAM también se encuentran las asociaciones y gremios de: Juntas de Acción Comunal – JAC, la Cooperativa Agropecuaria de Sarare – COAGROSARARE, la Asociación Nacional Campesina José Antonio Galán Zorro “ASONALCA”, la Asociación Comunitaria Productora y Transformadora de Lácteos La Sabana – Asprolas, Asociación Amanecer de Mujeres por Arauca – Amar, la cooperativa agropecuaria San José Obrero – COAGROOBRERO, la Asociación Juvenil Estudiantil Regional – Asojer, la Empresa Comunitaria de Acueducto, Alcantarillado y Aseo Urbano y Rural del municipio de Fortul – EMCOAAAOFOR E.S.P., quienes realizan diferentes proyectos que le apuestan a la conservación y protección

del territorio, a la maduración de una industria que esté en armonía con la naturaleza y a la defensa y permanencia en el territorio de las generaciones futuras.

Se resalta la experiencia de trabajo colectivo de la vereda José Obrero, que se remonta al proceso de toma de tierras por parte de campesinos sin tierra que, en la década de los 80's ocuparon dos grandes fincas y realizaron un proceso de repartición de tierra entre las familias, dejando una tierra de 25 hectáreas para trabajar de manera colectiva que se mantiene hasta hoy en día, donde las 44 familias de la vereda tienen proyectos productivos colectivos alrededor de la ganadería doble propósito y un trapiche para la producción de miel para su propio consumo.

Adicional a ello, se resalta también el trabajo de Asprolas, nacida en el 2017 como proyecto que aprovecha la gran producción de leche que hay en el municipio para comprarla directamente a los campesinos que están dentro del TECAM y transformarla en queso el cual se vende a diferentes ciudades del país como Bogotá y Bucaramanga y para el consumo propio.

En el caso de EMCOAAAFOR E.S.P, es una iniciativa que nace en 1997, con la fuerza de trabajo de la comunidad construyeron la primera bocatoma hasta hoy en día tener una empresa comunitaria que presta el servicio de agua para casi todas las veredas que componen el TECAM y para otras más del municipio de Fortul. El trabajo que realiza esta empresa comunitaria alrededor del suministro de agua es asumido por los campesinos como un ejercicio de defensa del agua y el ambiente: "no es industrializar el producto y venderlo. Somos un ente regulatorio desde lo comunitario para que el ecosistema se mantenga" (RODRÍGUEZ, comunicación personal 11/01/2025). Lo que se refleja en el cuidado que hacen juntamente con los indígenas del resguardo U'wa a las fuentes de agua provenientes del Nevado del Cocuy. La empresa realiza un ejercicio asambleario y comunitario para la administración del acueducto, hay autonomía en la Asamblea

para fijar las tarifas de cobro por el servicio, manteniendo un equilibrio entre precio – comunitario y con los excedentes generados se hace reinversión para el cambio de tuberías y la ampliación de cobertura, entre otras acciones, dependiendo de las necesidades y prioridades.

En cuanto a la presencia de proyectos extractivos en el TECAM, hay amenazadas dos veredas: San Pedro y Refugio, que están focalizadas para proyectos de extracción petrolera, por lo que decidieron firmar de manera conjunta un documento entre la comunidad, las Juntas de Acción Comunal – JAC y los finqueros que rechaza la realización de estudios de sísmica y cualquier actividad que de entrada a la extracción petrolera en su territorio, lo que ha permitido que desde el 2010 todas las actividades extractivas estén frenadas:

Nosotros tenemos parado el proyecto de Sierracol en el municipio de Fortul desde el 2010 que está dado el contrato y las bases, las JAC junto con los habitantes del municipio han expresado que no quieren tener estudios sísmicos para petroleras en el municipio y llevamos ya 14 años que tenemos parado ese proyecto (...) Todavía no hemos llegado a la movilización porque solamente con la acción que se ha hecho, se ha expresado diciendo que no queremos tener empresas petroleras dentro del municipio y hasta el presente, pues como la gente no ha querido, no ha podido entrar. (RODRÍGUEZ, comunicación personal 11/01/2025)

La posibilidad de tener frenados los proyectos petroleros se debe a su capacidad organizativa reflejada en la diversidad de expresiones gremiales y asociativas presentes en el territorio que se articulan alrededor de la defensa del territorio, algunas de las cuales se mencionaron con anterioridad pero sin llegar a la profundidad que ameritan y otras que no se describieron pero que cuentan con trayectorias de trabajo colectivo y comunitario de varias décadas, lo

que ha conllevado a un fortalecimiento organizativo y una fuerza colectiva de: 'articulación + cohesión + sincronización' que poseen, lo que implica una mayor dificultad para las empresas extractivas de entrar a este tipo de territorios, resaltando que:

Protegemos el territorio, estamos en contra de la minería y la explotación petrolera. Sabemos que es la fuerza histórica que hay que defender y proteger. (...) Si vienen a tocar un bien común, salimos a las calles a movilizarnos. (RODRÍGUEZ, comunicación personal 11/01/2025)

TECAM DEFENSORES DE LA VIDA Y AGRICULTURA

El TECAM Defensores de la vida y agricultura está ubicado en el municipio de Tame, fue declarado el 30 de noviembre de 2018 con una extensión de 63.000 hectáreas distribuidas entre 46 veredas correspondientes a 5 distritos. Dentro del TECAM hay 9 resguardos indígenas y 2 consejos comunitarios afros, con uno más en proyección pero no cuentan dentro de las hectáreas pertenecientes a los campesinos y tienen su independencia y autonomía.

Está compuesta por un promedio de 1500 familias quienes cultivan yuca, papaya, maracuyá, cacao, arroz, coco, plátano, maíz y ganadería. Siendo el plátano el cultivo más importante pues es la segunda región más productiva de plátano a nivel nacional, enviando producción a los centros de abastos de ciudades como: Bogotá, Bucaramanga, Barranquilla, Tunja y Valledupar y están en el proceso de construcción de una planta de procesamiento de plátano dentro del TECAM para transformar el plátano y venderlo en las siguientes presentaciones: 1) plátano verde fresco encajado, 2) plátano verde empacado al vacío, 3) snacks de plátano, 4) croquetas y 5) harina de plátano.

Hacen presencia dentro del TECAM los gremios: asoprocar (carniceros), asovis (vías y suministros – maquinaria), cootrasbog (cooperativa de transportadores informales), funcama (fundación

del adulto mayor), amar (mujeres), asojer (jóvenes), Asonalca, CNA, apta (asociación de plataneros) y un gremio de comercializadores de plátanos creado con el fin de regular los precios de venta:

Eso fue una idea que nos tocó conformar porque muchos entraban a comprar el plátano y robaban al productor, entonces solo se le permite a los comisionistas afiliados a la asociación para que ellos compren. Garantizando toda la cadena que llegue hasta las ciudades, solo se tiene producción, aún no hay transformación, pero ya viene la planta de plátano que es para eso. (RODRÍGUEZ, comunicación personal 11/01/2025)

En cuanto a proyectos colectivos, cuentan con una planta de transformación de plátano, la casa campesina Héctor Alirio Martínez la casa de la asociación de plataneros, tiendas de la cooperativa coagrosarare y los acueductos comunitarios: cristalina, encusay y emcoamar, también han empezado a implementar la agroecología de manera familiar y colectiva.

La idea de constituir el TECAM en esta zona nace para la protección de la producción de alimentos ante la amenaza de la entrada de las empresas petroleras las cuales ya han tenido algunos intentos de ingreso al territorio:

Tuvimos una amenaza donde nos metieron una locación ahí en Bajo Cusay en la Orqueta. Estuvo una locación petrolera por un año, ya tenían montada su plataforma, de un momento a otro se levantaron, pero dejaron una placa ahí en un terreno como de unas 3 hectáreas más o menos. Entonces, ¿qué hicimos nosotros? Ellos se levantan y nosotros les metemos gente para que vivan ahí, armen sus viviendas, de hecho, antiguamente ahí había un pueblito, ya ahorita es más grande que Bacusay, ya quedó como un centro poblado. (RODRÍGUEZ, comunicación personal 12/01/2025)

De esta manera, la ocupación de tierras es una de las estrategias que han tomado para resistir en el territorio, para que, cuando vuelvan las empresas a ocupar las zonas que dejaron abandonadas sea más difícil retomarlas pues ya hay vida reproduciéndose: con familias, cultivos, negocios, carreteras, proyectos colectivos, cultura y lazos construidos alrededor de un lugar retomado y habitado por los campesinos y campesinas del TECAM.

A su vez, cuentan con un instrumento de defensa que es la guardia campesina que está presente en todos los TECAM la cual se encarga de proteger y defender el territorio. Los guardias campesinos reciben formación en: derechos humanos, salud, tratamiento de la gente, constituyendo así guardias no como “un instrumento policial, sino [como] un mecanismo de defensa del movimiento y de la protección del TECAM” (RODRÍGUEZ, comunicación personal 12/01/2025). En el caso de Tame, hay 200 guardias campesinos que se articulan a nivel departamental con los guardias campesinos de los otros TECAM.

Al ser un TECAM tan grande en extensión, el proceso de constitución de este fue realizado con mucho trabajo previo para que las familias de las 46 veredas que hacen parte del territorio estuvieran de acuerdo de hacer parte de este. Para tal resultado, se realizaron reuniones en los diferentes centros poblados explicando la necesidad de constituir el TECAM:

Antes de que se declarara el TECAM, duramos año y medio concientizando las veredas, haciendo reuniones en los centros poblados, con las JAC, qué vamos a hacer, por qué, cómo, para qué. En cada vereda tocó hacer los espacios porque se necesitaba una firma, porque nosotros no podemos decir, tal vereda es del TECAM si no se ha consultado con ella. (RODRÍGUEZ, comunicación personal 12/01/2025)

El día de la declaratoria del TECAM participaron más de 1.500 personas de las veredas pertenecientes al territorio, se realizó

un evento público en el centro poblado de Botalón donde asaron 12 novillas y participaron del desfile alrededor de 43 carrozas llenas de los alimentos que se producen en el territorio.

A raíz de ese proceso constitutivo tan fuerte y unificado, la percepción de sus integrantes es que la constitución y desenvolvimiento del que hacer del TECAM no ha representado dificultades, las dificultades se encuentran en otros focos como lo es la arremetida del paramilitarismo hacia los proyectos colectivos y el trabajo organizativo que desarrollan en el territorio, así como las dificultades que se ven hacia futuro con las amenazas de la llegada de la extracción petrolera en su territorio:

Yo pienso que aquí es donde nos vamos a dar la pelea como territorio: a no dejar entrar las multinacionales que han hecho poquitos para entrar pero nosotros, a través de la organización social, hemos hecho frente y no hemos dejado que el tema se expanda. Entonces, es por eso que nosotros cuidamos este territorio porque es productivo. Aquí lo que no se da es porque no sirve, de resto aquí se da todo excepto los cultivos de tierra fría, pero es una tierra muy productiva.
(RODRÍGUEZ, comunicación personal 12/01/2025)

TECAM VIDA Y SOBERANÍA POPULAR

El TECAM vida y soberanía popular está ubicado en el municipio de Saravena, fue declarado el 2 de noviembre de 2017, está compuesto por 18 veredas que producen ganadería en carne y leche, piscicultura, avicultura, avicultura y cultivan plátano, maíz, yuca, maracuyá, arroz y cacao. Cuenta con 7 centros poblados, 2 colegios, 12 escuelas y 2 centros de salud.

En cuanto a proyectos colectivos, el TECAM cuenta con una tierra colectiva de 2 hectáreas donde experimentan la producción orgánica de cacao con el fin de implementar la agroecología como

parte de su Plan de Vida y demostrar que es posible y viable producir de manera orgánica:

El terreno colectivo lo tenemos en un cultivo de cacao, en este cultivo estamos desarrollando buenas prácticas agrarias, lo estamos llevando con abonos orgánicos y es tenerlo como modelo para que todas las comunidades que componen el territorio evidencien de que trabajar orgánicamente genera muchos beneficios tanto en la producción, la economía como en la salud de nosotros mismos. (RODRÍGUEZ, comunicación personal 13/01/2025)

Este ejercicio también se hace de manera familiar, teniendo experiencias dentro del TECAM de algunas personas que han recibido formación en agroecología por medio de escuelas de formación o intercambios entre procesos campesinos, como es el caso de las capacitaciones que han recibido campesinos y campesinas del CNA por parte de integrantes del Movimiento de Pequeños Agricultores – MPA de Brasil en temas de agroecología (producción propia de insumos por ejemplo) y que han implementado en sus fincas.

A su vez, cuentan con espacios colectivos como la sede del TECAM que comparten con la JAC del centro poblado de Puerto Nariño, con acueductos comunitarios y tiendas de Coagrosarare. Hay iniciativas de las mujeres dentro del territorio de transformación del cacao en diferentes productos.

Tiene una extensión de 14.250 hectáreas distribuidas en el distrito 2, sector agroalimentario y el distrito 6, caracterizado por ser un sector ganadero, pero con presencia de proyectos de petróleo y de minería.

Una parte del distrito 6 que hace parte del TECAM se ha visto afectado por la presencia del oleoducto de caño limón – coveñas y sus operaciones realizadas a lo largo de los años de actividad. Se han dado fallas en la infraestructura, fallas geológicas e incluso intervenciones por terceros que han provocado la voladura del oleoducto y por

tanto, generando derrames de crudo en los caños y ríos conllevando así a desastres ambientales en el territorio, incluso en el proceso de descontaminación de los afluentes, estos no se recuperan totalmente. También se han dejado pasivos ambientales como el mal manejo del taponamiento y cierre técnico de pozos lo que ha generado que en algunas fincas y zonas del sector los campesinos tengan huecos de 1-2 metros de profundidad con trazas de crudo o la producción de nuevos afloramientos de crudo.

De esta manera, su apuesta está en salvaguardar el territorio para que éste sea destinado sólo para la producción de alimentos y no para la extracción de petróleo u otros minerales. Para ellos,

Un país que no produce, es un país que tiende a desaparecer. Los recursos finitos en algún momento se terminan, ¿y después de donde vamos a sacar alimentos? (RODRÍGUEZ, comunicación personal 13/01/2025)

Por eso se han dispuesto a blindar el territorio política y jurídicamente, y hacer seguimiento al cumplimiento por parte de las empresas y el Estado de las mejoras que deben hacer en el territorio a causa de los impactos generados por las empresas extractivas. Es así como están ad portas de recibir la pavimentación de la carretera que conecta parte del TECAM con el casco urbano del municipio de Saravena como parte del programa de obras por impuesto del Gobierno Nacional el cual consiste en que “las personas jurídicas responsables del impuesto sobre la renta paguen hasta el 50% del impuesto a cargo, a cambio de realizar obras en infraestructura en los sectores de acueducto y alcantarillado, educación, transporte, energía y salud en las Zonas más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC) y en los municipios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial). (DNP, 2023)

A su vez, también buscan el reconocimiento y formalización del TECAM por parte de las autoridades municipales y nacionales

con el fin de lograr la protección del TECAM ante la expansión de las extracciones petroleras y mineras en su territorio. Sin embargo, si bien el Decreto 780 es un gran avance, existen aún vacíos a la hora de blindar y dar prioridad a las zonas productoras de alimentos como lo son los TECAM sobre el extractivismo:

eso depende de la necesidad de la petrolera. Si la petrolera dice: bueno, estoy teniendo buenos resultados, entonces requiero hacer otras perforaciones" (...) Lo único que la licencia ambiental le va a decir es bueno, hay unas restricciones en temas de humedales, zonas verdes, pero donde son temas de producción no hay ninguna restricción. Y es ahí donde yo digo que el decreto 780 no está bien claro en la ruta a seguir para el tema del reconocimiento de los TECAM, hay mucha ambigüedad en este aspecto y no da mucha claridad. (RODRÍGUEZ, comunicación personal 13/01/2025)

CONSIDERACIONES FINALES

Se pueden identificar al menos tres factores para que la defensa y permanencia en el territorio mediante los TECAM tenga fuerza ante una eventual llegada de las petroleras o cualquier otro proyecto extractivo: 1) la fuerza organizativa mediante los gremios y las asociaciones presentes dentro de los TECAM, 2) los proyectos colectivos de producción alimentaria y manejo comunitario del agua 3) la memoria y resistencia de comunidades campesinas impactadas por el extractivismo petrolero para la no repetición de los daños ambientales, desplazamiento forzado y despojo de tierras.

Ante la amenaza latente de la activación de las operaciones extractivas de petróleo en los TECAM y la falta de claridad jurídica y de peso político que tiene el Decreto 780, no hay certeza de la primacía al respecto y protección de la figura territorial de los TECAM y el campesinado sobre la explotación de recursos minero-energéticos

en el país. Lo que podría generar conflictos territoriales por el uso de la tierra en esta región estratégica del país tanto para la producción de alimentos como para la extracción minero-energética o por el contrario, podría significar un vuelco hacia la importancia de proteger zonas estratégicas para la producción de alimentos y cuidado del agua sobre el extractivismo. Por el momento, la vigencia del Decreto 780 ha permitido mayor nivel de interlocución con la institucionalidad, mayores inversiones en el territorio y un descenso en los niveles de estigmatización del campesinado.

REFERENCIAS

AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS – ANH. Datos y estadísticas de producción fiscalizada de petróleo 2024-2025. s.f. Disponible en: <https://www.anh.gov.co/es/operaciones-y-regal%C3%ADAs/datos-y-estadisticas/>

AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS – ANH Mapa de tierras. s.f. Disponible en: <https://geovisor.anh.gov.co/tierras/>

ASONALCA. ¿Quienes somos? , [s.d.]. Disponible en: <<https://www.asonalca.org>>

CNA. ¿QUÉ SON LOS TERRITORIOS CAMPESINOS AGROALIMENTARIOS?, s.f. Disponible en: <<https://cnacolombia.org/que-son-los-territorios-campesinos-agroalimenarios/>>

CNA. ¿Quiénes somos? , [s.d.]. Disponible em: <<https://cnacolombia.org/nosotros/>>

CNA. TERRITORIOS AGROALIMENTARIOS. 2a edición ed. Bogotá, 2015.

DANE. Datos demográficos del departamento de Arauca. 2019. Disponible en <https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#/>

DNP. DNP fortalecerá el mecanismo de Obras por Impuestos en las regiones más afectadas por el conflicto. 2023. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/dnp-fortalecera-el-mecanismo-de-obra-por-impuestos-en-las-regiones-mas-afectadas-por-el-conflicto.aspx

EL TIEMPO. Arauca tendrá áreas de reserva. 24 feb. 1993. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-54097>

GOBERNACIÓN DE ARAUCA. Generalidades de Arauca, s.f. Disponible en: <https://arauca.gov.co/generalidades/>

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. El presidente Petro firma el decreto que reglamenta los Territorios Campesinos Agroalimentarios (Tecam). , 25 jun. 2024. Disponible en: <[https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/El-presidente-Petro-firma-el-decreto-que-reglamenta-los-Territorios-Campesinos-Agroalimentarios-\(Tecam\).aspx#](https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/El-presidente-Petro-firma-el-decreto-que-reglamenta-los-Territorios-Campesinos-Agroalimentarios-(Tecam).aspx#)>

OBSERVATORIO DE CONFLICTOS AMBIENTALES. Actor: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, s.f. Disponible en: <<https://conflictosambientales.unal.edu.co/oca/actors/viewActor/457>>

Artigo recebido em 26.11.2025

Aprovação final em 16.12.2025

EL PUEBLO MAPUCHE, MEDIOAMBIENTE Y EMPRESAS MINERAS

Manuel Jacques Parraguez¹

Resumen: El artículo aborda la naturaleza conflictiva que se genera entre el pueblo Mapuche y las mineras, a propósito de que en estos últimos años éstas han realizado solicitudes de concesiones para explorar y explotar tierras en la zona de la Araucanía, donde habitan la mayoría de las comunidades Mapuche. Para comprender esta situación de conflicto se hace un recorrido histórico de lo que ha significado para el pueblo Mapuche el despojo de sus tierras, atentando gravemente al sagrado valor que ellos le asignan y constituyendo hoy, A su principal demanda: "la recuperación de tierras". En este complejo análisis se exhiben los diferentes ámbitos de regulaciones normativas, a nivel nacional e internacional, que dan base a un fenómeno de pluralismo jurídico, que debe ser resuelto para dilucidar adecuadamente esta conflictividad.

Palabras clave: Pueblo Mapuche, Tratados Internacionales, Recuperación de Tierras, Medioambiente, Concesiones Mineras.

Analizar el impacto de la presencia de empresas mineras en la zona de la Araucanía y de los constantes conflictos que se generan

¹ Abogado. Vicepresidente de la Corporación Canelo de Nos. Miembro del Directorio del Organismo No Gubernamental "Chile Sustentable". E-mail: manueljacques@gmail.com

con el pueblo Mapuche requiere, traer al presente la historia vivida, la complejidad del contexto, la pluralidad de normas legales y jurídicas, nacionales e internacionales existentes y los constantes abusos y amenazas que han marcado y marcan la realidad que ha vivido el pueblo Mapuche.

LA HISTORIA VIVIDA

El conflicto que vive el Estado de Chile con el pueblo Mapuche es histórico y actual. Desde el mes de mayo del año 2022 está vigente la “Declaración de Estado de Excepción Constitucional de Emergencia para la Región de la Araucanía y las Provincias de Arauco y Bío Bío, de la Región del Bío Bío”, zona donde están radicadas la mayoría de las Comunidades Mapuche, medida que ha sido prorrogada constantemente. Esta es una herramienta constitucional que altera la normalidad de derechos y libertades de las personas y sus garantías, como es el derecho de reunión, la libertad de locomoción, etc., estableciendo una zona bajo permanente control militarizado.

La razón fundamental esgrimida constantemente por el Senado de la República, para renovar esta excepcional medida, es buscar garantizar el orden público que se suscita al interior de esta “macrozona-sur”, por los persistentes hechos de violencia, derivados de los conflictos que distintos grupos de organizaciones Mapuche realizan en torno a la denominada “recuperación de tierras”.

Los sucesos de despojo, invasión y ocupación de tierras ancestrales del pueblo Mapuche a lo largo de la historia, han generado que el sentido principal de su demanda y reivindicación frente al Estado de Chile, sea la lucha por la recuperación de sus tierras.

La tierra para los Mapuche es lo más importante. Tal como lo describe el nombre de su pueblo, son “gente de la tierra” y ella constituye el sentido de vida, en armonía con la naturaleza y su propia

identidad. La llamada “Doctrina del Descubrimiento de América” (hoy cuestionada por el propio Vaticano), dió origen a la ocupación de las tierras ancestrales. A través de la *Bula Papal Inter-Caetera* de 1493 otorgada por el Papa Alejandro VI a favor de Fernando e Isabel, Reyes de Castilla y Aragón, se autorizó a la Corona Española someter a su dominio dichas tierras.

Reconocida es la resistencia Mapuche a la invasión de sus territorios ancestrales; fueron décadas de enfrentamiento, período que se conoció como la “Guerra de Arauco” y que concluyó en 1598, con la Batalla de Curalaba, donde se consolida la frontera Mapuche al sur del río Bío Bío. Los Españoles hacen abandono de la Araucanía y reconocen la autonomía territorial Mapuche de esa parte del territorio.

Para establecer la paz entre españoles y Mapuche, se celebraron diversos Parlamentos que validaron el reconocimiento de la soberanía territorial Mapuche, desde el Sur del río Bío Bío hasta el río Toltén. Entre los más importantes, podemos nombrar a los Parlamentos de Quilín, en 1641; el de Yumbel, en 1692; el de Negrete, en 1726 y el de Tapihue, en 1774, con el cual se consolidan finalmente, los Acuerdos de Paz y de Tierra entre la Corona y los Mapuche.

El estatus legal de estos Parlamentos, como Tratados Internacionales entre naciones soberanas, ha sido argumentado por el reconocido jurista Alaimo de Ávila MARTEL (1973) — uno de los pocos juristas chilenos que los ha analizado con profundidad —, estatus jurídico compartido por el Relator Especial de Naciones Unidas, Miguel A. Martínez, quien en su Informe Final del estudio sobre Tratados, Convenios y otros Acuerdos entre Estados y Poblaciones Indígenas, establece que “estos instrumentos no sólo mantienen su validez y siguen siendo aplicables a su actual situación, sino que son elementos fundamentales para su supervivencia como poblaciones distintas” (MARTINEZ, 1999, *apud* Aylwin *et alii*, 2013, p.77).

La validez jurídica de estos Tratados y Parlamentos, constituye un punto de sensible vigencia en las actuales propuestas que realiza el pueblo Mapuche y que están en la base argumentativa jurídica que se esgrime para su reconocimiento. Así, el Encargado de Relaciones Internacionales del Consejo de Todas las Tierras del Pueblo Mapuche, Aucán Huilcamán, participó entre el 17 y 21 de marzo de este año 2025, en Ginebra, Suiza, en la sesión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas por los Pueblos Indígenas, que en el pasado celebraron Tratados con los sistemas coloniales. Su participación, junto a los Maori, Shashone y Lakota, tuvo como fin “hacer cumplir los Tratados que heredaron de los antepasados, esperando que los gobiernos del mundo cumplan con este compromiso, en vista de que la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas reconoce de manera expresa los Parlamentos y Tratados que celebraron los antepasados y hoy tienen la gran misión, los pueblos indígenas, de hacer cumplir esos acuerdos que están vigentes y formalmente reconocidos en el Derecho Internacional”².

Posteriormente a los Acuerdos de Paz con la Corona de España y sin respetar el Tratado de Tapihue, que en el año 1825 fue ratificado entre el pueblo Mapuche y el naciente Gobierno chileno, donde se reconocieron los límites y fronteras, vino la ocupación del Estado chileno sobre la Araucanía. Esta la realizó mediante la invasión militar a las tierras Mapuche, que se llamó, la “Pacificación de la Araucanía” (1851 – 1883) y que constituyó la aplicación del Plan de Cornelio Saavedra, para impulsar el proceso de ocupación y colonización del territorio Mapuche.

A través de esta invasión militar encubierta con el nombre de “Pacificación”, el Estado chileno cometió un “genocidio” al pueblo Mapuche, implementando una política de tomas, confiscación y

² Declaración emitida por Aucán Huilcamán, con fecha 17 de Marzo de 2025, desde Ginebra, Suiza.

ocupación de su territorio y sus recursos y, provocando un grave daño cultural mediante un proceso de “chilenización” forzada.

A consecuencia de este proceso militarizado y como forma de radicar las tierras a los Mapuche por parte del Estado-Nación chilena a finales del siglo IXX, surgieron como reconocimiento legal los títulos de Merced, pero fueron insuficientes pues no dieron cuenta de las tierras ancestrales a las que no se les otorgó títulos de Merced alguno.

En el año 1972, en el contexto de la Reforma Agraria, bajo el gobierno del Presidente Salvador Allende, se promulgó la ley 17.729 sobre “Protección Indígena” que buscó dar solución al problema de las tierras usurpadas, restituyendo grandes extensiones de tierras a las distintas comunidades Mapuche. Desgraciadamente, ese proceso de restitución de tierras iniciado, terminó abruptamente con la dictadura militar de Augusto Pinochet. En el año 1979, bajo ese régimen, se dictó el Decreto Ley 2568, que asimiló a los Mapuche con los chilenos y de esa forma, los dejó sujetos a todos los principios y normas legales aplicables al pueblo de Chile, borrando su identidad como pueblo y desconociendo su territorio. Sobre la base y aplicación de este criterio se diseñó un mecanismo para terminar con el concepto de propiedad colectiva y de comunidad del pueblo Mapuche, procediéndose a la división de sus tierras mediante una insólita y vergonzosa combinación entre la Administración del Estado y el Poder Judicial.

La división de las tierras colectivas de dichas comunidades, entregando títulos individuales de propiedad y desarticulando el carácter de comunidad indígena, se efectuó a una velocidad nunca antes vista. Se realizó un proyecto de hijuelación y parcelación, de forma tan grotesca que incluso, la redacción de las propias sentencias fueron entregadas directamente por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), dependiente del Ministerio de Agricultura de la época, con hojas impresas previamente con su logo. El Poder

Judicial cumplió así el vergonzoso rol de legitimar los avasallantes actos de autoridad³.

Este Decreto Ley constituyó la primera norma en la historia de Chile, que posibilitó que, a través de contratos notariales, se procediera a arrendar las tierras Mapuche por 99 años y en determinados casos, dos veces 99, es decir, casi dos siglos, lo que en la práctica vino a constituir la consumación del despojo a los Mapuche de sus tierras y de su patrimonio territorial, utilizando la legalidad contra todo sentido ético, de justicia y legitimidad.

Una de las disposiciones más claras para revelar la intención de ese Decreto Ley fue la norma que estableció que a contar de la fecha de la inscripción en el Registro del Conservador de Bienes Raíces, “las hijuelas resultantes de la División, dejarán de considerarse tierras indígenas e indígenas sus dueños y adjudicatarios”.

Así, poco a poco los privados y las empresas forestales y de otra naturaleza, empezaron a estar amparados por el poder y la Ley para ocupar las tierras indígenas.

³ Personalmente puedo dar fe de esta situación. Pues en esa época a través de Monseñor Sergio Contreras, Obispo de Temuco, se me solicitó que hiciera un estudio de lo que había pasado y recorrió uno a uno todos los tribunales indígenas, en cuya sede se veían esas causas. El procedimiento consistió en un comparendo de oposición en que bastaba la conformidad de un solo comunero para aprobar la división de toda la comunidad. En general las comunidades se opusieron a la división en forma mayoritaria. Para esta división se aplicó la norma del Código Civil, Art.1317 que faculta a cualquiera de los co-asignatarios de una cosa universal o singular para que pueda pedir la División.

Aquí no se respetó derecho, costumbre, ni la realidad del pueblo Mapuche. Los obispos de Chile, al recibir el minucioso informe entregado, preparado junto a otros profesionales, hicieron una denuncia pública para dar a conocer al país, cómo el Gobierno de Pinochet estaba despojando a los Mapuche de sus tierras.

RECUPERACIÓN Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS, LA PRINCIPAL ASPIRACIÓN

La vuelta a la democracia en Chile, ha estado marcada por el conflicto no resuelto y cada vez más delicado del Estado de Chile, con el pueblo Mapuche. En síntesis, podríamos afirmar que el gran conflicto y la principal lucha del pueblo Mapuche, es la recuperación y restitución de tierras. Esta reclamación tiene 3 dimensiones: a) restitución de tierras ancestrales no incluidas en los Títulos de Merced otorgadas por el Estado de Chile; b) la restitución de tierras incluidas en los Títulos de Merced y usurpadas por diversos mecanismos; c) la restitución de tierras recuperadas a través de la Reforma Agraria y devueltas por la Dictadura militar a sus antiguos dueños o rematadas principalmente a empresas forestales.

Las comunidades Mapuche fueron, al inicio, cercadas con crecientes plantaciones forestales, con seria amenaza y riesgo de su propia subsistencia, producto de la escasez de tierras y agua y también por la contaminación y utilización de plaguicidas, que han ido empobreciendo los suelos.

La voracidad expansiva de las empresas, para explotar los recursos naturales en los territorios indígenas ha ido en creciente aumento y desgraciadamente, el Estado de Chile ha favorecido el otorgamiento de concesiones para su explotación industrial. Así, a través del régimen de concesiones privadas se ha propiciado el uso indiscriminado de recursos naturales en territorio del pueblo Mapuche, con políticas de liberación de controles ambientales y con débil e ineficaz protección reguladora.

EL CONFLICTO CON LAS EMPRESAS MINERAS

Si bien el conflicto principal de estas últimas décadas del pueblo Mapuche con el Estado de Chile ha estado centrado en la expansión

de las empresas forestales en sus territorios, en el último período, se puede ver con preocupación, cómo han aumentado las solicitudes de concesiones mineras, ya no solo en territorios indígenas del centro y norte del país, sino específicamente en el propio territorio Mapuche, ubicado en la Araucanía.

La presencia de empresas mineras en territorios indígenas ha sido base de agudos conflictos que han generado tensiones y movilizaciones de impacto nacional. Tal vez el más bullido proyecto minero en las últimas décadas ha sido el emblemático “Proyecto Pascua Lama” de la compañía canadiense Barrick Gold; proyecto ubicado en la comuna de Alto del Carmen, Provincia de Huasco, III Región de Atacama, en la zona fronteriza con Argentina y cuyo objetivo central fue la explotación de yacimientos de oro, plata y cobre. Este proyecto fue cuestionado principalmente debido a que inicialmente se proponía remover tres glaciares. El proyecto Pascua Lama tuvo un enorme impacto negativo, amenazando además directamente, a la Comunidad Indígena “Diaguitas de los Huascoaltinos”. (AYLWIN *et alii*, 2017).

La comunidad denunció ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el hecho de que el Estado de Chile aprobó el proyecto sin consulta indígena y que la implementación del proyecto en territorio ancestral, afectaba el ejercicio de las actividades económicas tradicionales, generando graves daños ambientales y privando a la comunidad indígena “diaguitas” de sus recursos naturales para garantizar su supervivencia territorial, poniendo a su vez en serio riesgo, su ecosistema.

Específicamente en relación con el pueblo Mapuche, las empresas extractivas mineras se han constituido junto a las empresas forestales en el sector que más impacta a la población indígena.

En Curarrehue, comuna de la Provincia de Cautín, en la Región de la Araucanía, junto a las ciudades de Pucón y Villarrica, las cuales forman parte del polo de desarrollo llamado “lacustre andino”

-denominado así por los lagos y la zona cordillerana, de ríos, lagunas y bosques nativos milenarios-, hace un año se levantó una activa movilización de alrededor de tres mil personas pertenecientes a ocho comunidades, en protesta contra 16 proyectos mineros propuestos y concesionados por el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN) ⁴.

Según esta fuente de información, estos proyectos (ocho ya concesionados y otros ocho de explotación en proceso según las comunidades), amenazan con intervenir más de 4.000 hectáreas que supondría una alteración significativa en la flora y fauna local, afectando el ecosistema y poniendo en riesgo los ríos Maichín y Trancura.

Las empresas a cargo de estos proyectos buscan extraer oro, plata y pomacita, minerales de alto valor comercial. Estas empresas incluyen a Besalco S.A.; SLM Reigolil; Energía Puesco Spa; Cementos Bío Bío; Energía Patagonia S.A.; Hidowatt Spa, entre otras.

Dirigentes de estas comunidades Mapuche, como Paula Crot, en representación del Lof⁵ Reigolil, afirman que estos proyectos “afectan directamente a nuestra coexistencia con la naturaleza, referido a nuestra propia cosmovisión”⁶ y que es “muy preocupante como en diferentes lugares del sur de Chile, empresas mineras comienzan a desplegar sus intereses para extraer minerales en lugares de suma importancia en términos de biodiversidad, con cuerpos de agua y grandes bosques que albergan especies protegidas”, como lo plantea otra dirigenta, Bernardita Quintonahuel. Ella señala, que ellos deben “seguir trabajando en unidad entre las comunidades organizadas para

⁴ <https://www.laizquierdadiario.cl/Se-movilizan-mas-de-tres-mil-personas-pertenecientes-a-ocho-comunidades-contra-los-16-proyectos>. Lunes 11 de marzo de 2024. Pág. 22.

⁵ Lof se denomina a la unidad social básica del pueblo Mapuche en mapudungún.

⁶ Crot, Paula, representante del Lof Reigolil. Histórica Comunidad Mapuche. Ver Radio Nuevo Mundo cl/wp content./uploads/2024/02/.

lograr frenar los proyectos que son considerados agente destructor de la biodiversidad del territorio que habitan ancestralmente”⁷.

En la creciente presencia de proyectos mineros en la Región de la Araucanía, para analizar la naturaleza conflictiva que se genera, deben considerarse los siguientes elementos: las políticas estatales de concesión minera; las regulaciones medioambientales existentes; el respeto al Derecho de los Pueblos Indígenas y las normas de orden internacional establecidas como marco de protección a los pueblos originarios.

En cuanto al régimen legal relativo a las concesiones mineras, debe considerarse que las bases jurídicas para el desarrollo de la gran minería, tienen su origen en la aprobación (durante el período de la dictadura militar), de una legislación de fomento del sector basada principalmente en el “otorgamiento de franquicias a la inversión extranjera y en el establecimiento de un régimen de concesiones privadas cuyas bases normativas están en la Constitución de 1980” (AYLWIN *et alii*, 2017, p. 211), constitución actualmente vigente.

La Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, Ley 18.097 es del año 1982. Como lo declaró el ex ministro de minería de la dictadura militar, José Piñera, “La Ley junto al Código de Minería fueron hechos para el acceso libre y seguridad jurídica de las inversiones privadas” (PIÑERA, 2002).

Las concesiones mineras como lo establece el Art.5 de la Ley 18.097 se constituyen por resolución de los Tribunales Ordinarios de Justicia, en procedimiento seguido ante ellos y sin intervención decisoria alguna o de otra autoridad y persona. El titular de dicha concesión minera, como lo regula la normativa, tiene sobre ella el derecho de propiedad, protegido por la garantía del número 24 del Art.19 de la Constitución Política,⁸ que establece expresamente, las

⁷ Idem.

⁸ Ley 18.097 sobre Concesiones Mineras, Art. 6.

garantías constitucionales. Por su parte, la protección explícita de la facultad de explorar y de extracción de quienes tengan la concesión minera está establecida por el Art.6 de dicha Ley, que determina que “la privación de las facultades de iniciar o continuar la explotación, extracción y apropiación de las sustancias que son objeto de una concesión minera constituye privación de los atributos o facultades esenciales del dominio de ella”.

EXIGENCIA DE ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA PROYECTOS MINEROS

La regulación normativa ambiental prevé situaciones que pueden afectar y generar impactos y daño ambiental al territorio y recursos naturales, por tal razón establece mecanismos e instrumentos que deben ser cumplidos, otorgando facultades al Ministerio del Medio Ambiente e Instituciones fiscalizadoras del mismo.

La Ley 19.300 Ley de Bases Generales del Medio Ambiente establece en su Art. 10, cuáles son los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental en cualquiera de sus fases y que por tanto deberán someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En su numeral i) del Art.10 se señala entre ellos, específicamente a “los proyectos de desarrollo minero incluidos los del carbón, petróleo y gas, comprendiendo las prospecciones, explotaciones, plantas procesadoras y disposición de residuos estériles, así como la extracción industrial de áridos y greda”.

Estos proyectos y actividades “requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental si se encuentran localizados en o próximos a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, así como el valor ambiental del territorio que se pretende emplazar”⁹.

⁹ Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Art. 11.

En relación a la participación de la comunidad, las normas medioambientales establecen criterios específicos en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. El Art.26 de la Ley 19.300 regula específicamente esta situación señalando que “corresponderá establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación de Estudios de Impacto Ambiental y de las Declaraciones cuando correspondan”.

En relación a los Pueblos Originarios, la Ley de Bases del Medio Ambiente también establece una regulación específica¹⁰, señalando que los órganos del Estado, en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, deberán “propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas de conformidad a lo señalado en la Ley y en los Convenios Internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes”.

REGULACIÓN INTERNACIONAL PARA LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

Chile es el único Estado en la Región con pueblos originarios que, a nivel constitucional, no consagra un reconocimiento de ellos como pueblo ni de sus derechos. Por eso, la entrada en vigencia del Convenio 169 de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), “sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, ratificado por Chile el 15 de septiembre del año 2008, ha sido muy relevante, dado que redefinió el escenario jurídico en relación al tratamiento con los pueblos originarios y los derechos que les corresponden dentro del país.

¹⁰ Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente, Art.4, Inciso final.

Este reconocimiento de los pueblos originarios a nivel internacional, por parte del Convenio 169 de la OIT, ha tenido el impacto y el efecto de generar validación jurídica a nivel nacional, dado que en la reforma constitucional del año 1989 se modificó el inciso 2º del Art.5 de la Constitución Política de la República de Chile, señalando específicamente que “el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanen de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como los Tratados Internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes”. De esta forma los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y de Pueblos Indígenas pasan a formar parte del denominado “Bloque de Constitucionalidad” y por lo tanto incorporado, para los fines de su aplicación, al texto constitucional, criterio reconocido por la Corte Suprema de Chile en diversos casos sometidos a su conocimiento, dónde indica que tales derechos deben ser aplicados por los Tribunales de Justicia Nacional, incluso con preferencia al Derecho Interno.

Por tanto, en la concesión e implementación de proyectos de inversión deben tenerse presente las regulaciones establecidas por los Tratados Internacionales ratificados por Chile, en lo tocante a los pueblos originarios, especialmente aquellos que afecten sus recursos naturales y su territorio, como lo son los proyectos de carácter minero.

Las normas internacionales específicas, referidas a pueblos originarios y que para estos efectos, son aplicables en relación a la validación jurídica en Chile, son: el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del año 2006 y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del año 2016.

Al respecto y con el propósito de conocer qué dicen tales normas en cuanto a la posible intervención de proyectos de inversión minera

en su territorio, el Art. 15 del Convenio 169 de la OIT, establece que “los derechos de los pueblos interesados a los recursos existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente”. Y agrega que en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de los pueblos serán perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes.

Por lo tanto, de la lectura de este artículo del Convenio 169, queda claramente establecido el requisito de “derecho de consulta” a los pueblos indígenas en proyectos de prospección o explotación de recursos del subsuelo existentes en sus tierras.

En esta misma dirección, tanto la Declaración de Naciones Unidas como la Declaración Americana, profundizan este aspecto señalando que el Derecho del Consentimiento Libre, Previo e Informado, debe ser efectuado antes de que los Estados adopten decisiones que les afecten. Así, siguiendo este criterio y conforme a lo establecido en el Art.32, inciso 2º de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Art. 29 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, requieren este consentimiento los proyectos que “pueden afectar sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo”.

El criterio de realizar consultas con este tipo de proyectos que pueden afectar tierras, territorios y recursos de alguna comunidad indígena, de acuerdo con las normas internacionales aplicables, ha sido claramente destacado y afirmado por el Relator Especial de Naciones Unidas James Anaya (AYLWIN *et alii*, 2009, p.26). De acuerdo a las normas de estos instrumentos internacionales, la

consulta a los pueblos indígenas tiene requisitos específicos: debe ser previa; consensuada con las organizaciones indígenas; no se agota con la mera información; requiere mecanismos de ida y vuelta; debe ser de buena fé; orientada a alcanzar un acuerdo; adecuada a través de instituciones representativas indígenas y sistemática y transparente.

UN DEBATE EN PLENO DESARROLLO. LA LEY DE PERMISOLOGÍA

Chile se encuentra hoy en pleno debate parlamentario, a propósito del Proyecto de Ley presentado por el Gobierno de Chile denominado “Proyecto Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales”. El objeto del Proyecto es la creación de un “Servicio para la Regulación Sectorial” que tendría como misión “tener una visión general y sistemática de la regulación sectorial que propicie el desarrollo económico sostenible y facilite la inversión velando por la razonabilidad de los regímenes de autorización, la estandarización, previsibilidad y eficiencia de sus trámites, la eliminación de barreras innecesarias y la reducción de cargas administrativas”¹¹.

Esta Ley ha sido llamada “Ley de Permisología”, concepto acuñado por el mundo empresarial que ha reclamado por los diferentes obstáculos burocráticos que según ellos, traban la agilidad de trámites, específicamente referidos a la evaluación ambiental de proyectos de inversión.

Además de la discusión al interior del Parlamento, se ha generado un vivo debate abierto a nivel de la sociedad civil y de sus múltiples organizaciones, tanto en grupos e instituciones ambientalistas, como también en comunidades indígenas que se ven amenazadas por la implementación de dichos proyectos.

¹¹ Proyecto de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, actualmente en trámite en el Senado de la República.

El Director Ejecutivo de la Fiscalía del Medio Ambiente (FIMA) Ezio Costa (ÁVILA, 2025) ha señalado que el término de “Permisología” se instaló como símbolo de obstáculo burocrático para el desarrollo económico del país, utilizado por el mundo empresarial para presionar al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo a objeto de que “flexibilicen” los procedimientos de evaluación ambiental de los proyectos de inversión.

El trasfondo de esta presión y como se indica en dicha entrevista “es que se acorten las etapas y plazos del Sistema de Evaluación Ambiental (SEA) que corresponde a la institucionalidad que se ha creado por el Estado para estimar los impactos de tales inversiones, tanto hacia la naturaleza, como a las comunidades. Según Costa el término “Permisología” se ha ocupado como propaganda contra la labor preventiva que tiene el Estado en relación a materias ambientales. En el fondo a juicio de él, “hay un desprecio por la vida, la cultura, porque es el patrimonio cultural, ambiental que se trata de proteger con procedimientos y permisos que son vistos como molestia por la clase que tiene el control económico del país (ÁVILA, 2025).

Es interesante resaltar un comentario que hace el Director de la Fiscalía de Medio Ambiente al indicar que, en muchos países, la manera de operar en relación a los recursos naturales es muy distinta al caso chileno. La diferencia radica en que “en Chile todo está privatizado, lo que no es normal, lo normal es que haya un mayor control estatal sobre los recursos naturales” (ÁVILA, 2025). Para él, el proyecto legislativo sobre autorizaciones sectoriales y las reformas que se proponen y afectan a distintos sectores, debiera tener un eje orientado a aumentar “la protección del medio ambiente y de participación ciudadana que es lo único que permite algún nivel de contrapeso en el sistema” (ÁVILA, 2025) y también en términos de participación indígena.

De acuerdo a nuestro criterio, un aspecto central que debe estar puesto en el debate nacional en relación a la discusión de

esta “Ley de Permisología” está referido al concepto que se tiene respecto al “desarrollo”, porque el punto de la crítica para presionar al Estado por una regulación más ágil y flexible en torno a permisos, específicamente relativo al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y participación ciudadana, es que “tales permisos frenan” los proyectos de inversión y generan pérdidas de empleo y afectan al crecimiento económico y por ende al desarrollo del país. En este aspecto a nuestro juicio debe considerarse, que la noción de “desarrollo” no se agota ni se reduce solo a la idea de crecimiento económico, como podría entenderse en un concepto clásico y al que adhieren las propuestas empresariales a cargo de los proyectos de inversión, ya que debiera considerar también la satisfacción de necesidades de las comunidades, de su entorno y del cuidado y protección a la naturaleza. En este plano, el director de FIMA es claro “la inversión es necesaria, pero ella hay que compararla con los daños y beneficios que produce y sobre todo mirar quién se lleva esos beneficios y quién se lleva esos daños, porque una inversión grande de un proyecto minero por ejemplo, puede perfectamente significar una pérdida de bienestar para miles de personas, para siempre (ÁVILA, 2025).

Esta Ley de Permisología, ha generado una alta preocupación en el mundo ambientalista y ecologista. Actualmente hay una carta que está circulando, suscrita por más de 160 organizaciones (ASAMBLEA, 2025) que están solicitando al Gobierno de Chile y al Senado de la República, poner fin a la regresión ambiental. A través de dicha carta, las organizaciones firmantes expresan que “ven con preocupación la agenda pro-inversión que el gobierno ha impulsado a nivel legislativo y territorial, agenda que va contra el principio preventivo y precautorio, por lo que es regresiva en términos ambientales y sociales ya que se está colocando en peligro a ecosistemas únicos de nuestro país” (ASAMBLEA, 2025). En esta carta-solicitud, señalan que el proyecto que se debate en el Congreso

sobre autorizaciones sectoriales y que reforma el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), contempla modificaciones graves para la evaluación ambiental, indicando que es “reprochable que las autoridades instalen el peyorativo término de “Permisología”, como si todo dependiera de plazos, formulando una dura crítica al afirmar que es “conocido por todo el mundo que proyectos de inversión deficientes a los que ni siquiera debiera dárseles tramitación, son mejorados por el Estado en la evaluación ambiental (ASAMBLEA, 2025).

La carta concluye solicitando que esta agenda pro-inversión sea rechazada por los Senadores y Senadoras, pues las propuestas legislativas de racionalización regulatoria son “políticas regresivas en términos ambientales y sociales, que ponen aún más en riesgo los derechos ambientales y de la naturaleza” (ASAMBLEA).

DIMENSIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD

En síntesis y de acuerdo a lo expresado con anterioridad en este artículo, la relación del pueblo Mapuche con proyectos de inversiones minera plantea serios conflictos, tanto referidos a derecho de tierras y territorio del pueblo Mapuche como al respeto de ser consultados en el diseño e implementación de dichos proyectos y al derecho de preservar el medio ambiente y su ecosistema.

La variedad de normas jurídicas regulatorias y su correspondiente aplicación en relación a esta situación conflictiva con el pueblo Mapuche, genera una compleja y difícil situación de pluralismo jurídico, que debe resolverse con equidad y coherencia, por cuanto, para aplicar las leyes chilenas, debe tenerse a la vista lo prescrito en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Chile y lo expresado por la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos

de los Pueblos Indígenas y por la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Adicionalmente, más allá de este pluralismo jurídico y de lo expresado y regulado por estas normas internacionales en referencia a proyectos que afecten a sus tierras y territorio, debe considerarse también la sensible demanda del pueblo Mapuche, expresada por Aucán Huilcamán, como representante del “Consejo de Todas las Tierras”, ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, reunido en Ginebra, Suiza en marzo recién pasado, insistiendo en la “autonomía y libre determinación”, lo que está regulado expresamente en las declaraciones Internacionales citadas.

Allí, invocó respetar lo prescrito por el Art. 3º de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, expresada también en el Art. 26 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas respecto a que “tienen derecho a la libre determinación y en virtud de este derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” y agregando además, que debe otorgarse reconocimiento del Tratado de Tapihue de 1774 firmado entre el pueblo Mapuche y la Corona española, donde se determinó la soberanía territorial Mapuche. Esto es muy importante a considerar, ya que para el pueblo Mapuche, este Tratado sigue vigente, conforme lo establecido en el propio Art.37 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que señala “los pueblos indígenas tienen derecho a que los Tratados, Acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados y en que los Estados acaten y respeten esos Tratados, Acuerdos y otros arreglos constructivos”.

Sin duda, la emergencia y creciente solicitud de proyectos de inversión minera en territorios de comunidades Mapuche, va a incrementar las ya delicadas y serias tensiones que hoy tiene el

Gobierno de Chile con las comunidades indígenas en la macro zona-sur de la Araucanía, agravando esta difícil relación.

Lo que vemos en la historia de este conflicto, además del incumplimiento del Estado de Chile de los Tratados y Acuerdos suscritos, es una falta de delicadeza y torpeza, que se ha extendido continuamente en el tiempo, para lograr resolver con justicia, dignidad y respeto este delicado conflicto.

Evocando el origen de este conflicto, de la desgarrada historia del pueblo Mapuche, citamos aquí parte del bello poema de Alonso de Ercilla y Zúñiga “La Araucana”, escrito en 1569, en medio de la Guerra de Arauco,

*Chile, fértil provincia y señalada
en la Región Antártica famosa,
de remotas naciones respetada
por fuerte, principal y poderosa;
la gente que produce es tan granada,
tan soberbia, gallarda y belicosa,
que no ha sido por rey jamás regida
ni a extranjero dominio sometida.*

BIBLIOGRAFIA

ASAMBLEA Ecologista – Chile. *Organizaciones de todo el país llaman al gobierno de Boric a “terminar con el proceso de regresión ambiental”*. Online: <https://www.curacavidigital.cl/2025/01/13/organizaciones-de-todo-el-pais-llaman-al-gobierno-de-boric-a-terminar-con-el-proceso-de-regresion-ambiental/> – Acesso em 01.Dez.2025.

ÁVILA Cárdenas, Mauricio. *Debate por permisología: “La mayor cantidad de tiempo de tramitación se produce por suspensiones que piden los dueños de los proyectos”*. Entrevista realizada a Ezio Costa

em 28/1/2025. Online: <https://www.ciperchile.cl/2025/01/28/debate-por-permisologia-la-mayor-cantidad-de-tiempo-de-tramitacion-se-produce-por-suspensiones-que-piden-los-duenos-de-los-proyectos/>. Acesso em 01. Dez. 2025.

AYLWIN, José; CARMONA, Cristóbal; MEZA-Lopehandia (editor); SILVA, Hernando; YÁÑEZ, Nancy. *Las implicancias de la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT en Chile*. Temuco / Santiago: Observatorio Ciudadano; Heinrich Böll Stiftung, 2009.

AYLWIN, José; MEZA-LOPEHANDIA, Matías; YÁÑEZ, Nancy. *Los pueblos indígenas y el Derecho*. Ediciones LOM. Santiago. 2013.

ERCILLA Y ZÚÑIGA, Alonso de. La Araucana. Ed. de Luis Gómez Canseco. Madrid: Real Academia Española / Espasa, 2022. (Biblioteca Clásica de la RAE).

MARTÍNEZ, Miguel Alfonso. *Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas*. Informe final, ONU, E/CN.4/Sub.2/1999/20, 22 jun. 1999.

PIÑERA, José. *Fundamentos de la Ley Constitucional Minera*. En Economía y Sociedad. 2002.

Artigo recebido em 02.05.2025

Aprovação final em 16.12.2025



COMUNIDADES INDÍGENAS Y RECURSOS NATURALES: UNA APROXIMACIÓN DESDE LOS DERECHOS HUMANOS CON ESPECIAL REFERENCIA A ARGENTINA

Pablo Ángel Gutiérrez Colantuono¹
Claudia Susana Marconi²

Resumen: El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha construido una notable y progresiva protección alrededor de la propiedad colectiva en relación con los recursos y de la cultura en relación a la cosmovisión propia de los pueblos originarios. En ella los mecanismos de diálogo como es concretamente la consulta previa son herramientas procedimentales fundamentales en la tarea de prevención y distensión de posibles conflictos, como se puede observar en el caso de vaca muerta en Argentina.

¹ Doctor en Derecho por la Universidad de Coruña, España. Ex académico visitante de la Universidad de Oxford, Inglaterra (2024). Profesor en universidades iberoamericanas de Derecho Administrativo. Director de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional del Comahue, Argentina.

² Magíster en Magistratura y Derecho Judicial, Universidad Austral, doctorando en Ciencias Jurídicas y Sociales, ciclo “El Derecho y las Nuevas Tecnologías”, Universidad de Mendoza, Argentina. Co-Directora de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional del Comahue, Argentina.

Palabras claves: propiedad colectiva. Recursos naturales. Mecanismos de diálogo. Vaca Muerta.

Resumo: O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) construiu uma proteção notável e progressiva em torno da propriedade coletiva em relação aos recursos e da cultura em relação à cosmovisão própria dos povos originários. Nela, os mecanismos de diálogo, como é concretamente a consulta prévia, são ferramentas procedimentais fundamentais na tarefa de prevenção e distensão de possíveis conflitos, como se pode observar no caso de Vaca Muerta na Argentina.

Palavras-chave: propriedade coletiva. Recursos naturais. Mecanismos de diálogo. Vaca Muerta.

Abstract: The Inter-American Human Rights System (SIDH) has built a notable and progressive protection around collective property in relation to resources and culture in relation to the worldview of indigenous peoples. Within this framework, dialogue mechanisms, such as prior consultation, are fundamental procedural tools in the task of preventing and easing potential conflicts, as can be seen in the Vaca Muerta case in Argentina.

Keywords: collective property. Natural resources. Dialogue mechanisms. Vaca Muerta.

PREEEXISTENCIA ÉTNICA Y CULTURAL: EL CASO DE ARGENTINA

El reconocimiento constitucional de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos se corresponde a los estándares que surgen del Sistema Universal (SU) e Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), que han garantizado la igualdad y la dignidad no solo mediante el reconocimiento y la protección de los derechos individuales, sino también de los derechos colectivos³.

³ Argentina es un país federal, donde las facultades en la materia son concurrentes entre el gobierno federal y las provincias.

Paulatinamente los pueblos indígenas fueron generando su reconocimiento a nivel internacional, accediendo a procesos jurídicos y normativos relativos a derechos humanos y participaron de ellos.

El primer convenio internacional sobre la materia fue el Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, del año 1957, ratificado por Argentina el 18 de enero de 1960, el que no se encuentra en vigor, conforme la denuncia automática del 3 de julio de 2000, fecha en que fue depositado por Argentina el Convenio 169 sobre la misma materia.

El mencionado Convenio fue importante, sin embargo, fue superado por el Convenio 169 de la OIT, del año 1989, que entró en vigor el 5 de septiembre de 1991 y para Argentina a partir del 3 de julio de 2001.

El Convenio 169 tiene dos postulados básicos: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Estas premisas constituyen la base sobre la cual deben interpretarse las disposiciones del Convenio⁴.

Se complementa ello con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁵, que es el instrumento más amplio relativo a los derechos de los pueblos indígenas existente en el ámbito del derecho y de las políticas internacionales. Orienta a los Estados y a los pueblos indígenas en la elaboración de las leyes y políticas que repercuten en estos pueblos⁶.

⁴ Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014, publicado con el apoyo de European Commission, p.8.

⁵ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007 por 144 votos a favor, 11 abstenciones y 4 votos en contra (Australia, Canadá, EE.UU. y Nueva Zelanda).

⁶ Los Pueblos Indígenas y el Sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas”, Folleto informativo N°9, Revista 2; Naciones Unidas Nueva York y Ginebra (2013).

Reportando al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, existe una Relatoría Especial sobre Pueblos Indígenas que va fijando estándares a cumplir por los Estados.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de jerarquía constitucional en Argentina, protege el derecho a la libre determinación (art. 1) y los derechos de las personas pertenecientes a minorías a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su religión y a emplear su propio idioma (art. 27). Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también constitucionalizado, incluye en su artículo 1 el derecho a la libre determinación. También aplica la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial⁷.

Desde el SIDH⁸, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) no reconoce expresamente el derecho a la diversidad cultural; sin embargo, el tema siempre estuvo en la agenda de la política internacional de los Estados Americanos miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 1988;2017).

Para los dos órganos más importantes del SIDH, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la protección y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas es un asunto de especial importancia.

En el año 1989 la Asamblea General de la OEA encargó a su Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos la preparación de un Proyecto de Declaración Americana de Derechos de los Pueblos

⁷ Los mencionados tratados tienen jerarquía constitucional conforme el artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional de Argentina, reformada en el año 1994. Deberán considerarse los estándares que desempacan de los mismos el Comité respectivo de Derechos Humanos y la Relatoría Especial sobre Pueblos Indígenas.

⁸ Recordemos que Argentina forma parte de sus cuatro subsistemas (Declaración Americana de los Derechos del Hombre, CADH, se sometió a la jurisdicción de la Corte IDH y ratificó el Protocolo de San Salvador). Resulta de aplicación en las provincias conforme una exégesis de los artículos 1, 2 y 28 de la CADH.

Indígenas. Se dio participación a la CIDH, al Comité Jurídico Interamericano y al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con el propósito de que fuera promulgada en el año 1992. La Declaración Americana de los Pueblos Indígenas recién fue aprobada por la Asamblea General de la OEA el 15 de junio del año 2016, en Santo Domingo, República Dominicana⁹.

En el año 1990 la CIDH creó la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (CIDH, s.f.). Se pueden consultar estándares en sus informes especiales y a través del sistema casos, en informes de admisibilidad, informes de fondo, informes de solución amistosa, el mecanismo de medidas cautelares, como también a través de demandas y solicitudes de medidas provisionales interpuestas ante la Corte IDH.

Por su parte, la Corte IDH hizo lo propio a través de sus sentencias y opiniones consultivas.

Sobre el derecho a la identidad cultural, merece destacarse el voto del juez Abreu Burelli en el “Caso de la Comunidad Yakye Axa”. El Magistrado explicó que está en permanente construcción, y que si bien no se encuentra reconocido expresamente en la CADH, se encuentra protegido a partir de una interpretación evolutiva de los derechos consagrados en sus artículos 1.1, 5, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 21, 23 y 24, lo que dependerá del caso concreto¹⁰.

Posteriormente, en el “Caso Pueblo Kichwa de Sarayaku”, la Corte IDH consideró que se trata de un derecho “fundamental y de naturaleza colectiva” que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática, y puntualizó que bajo el principio de no discriminación establecido en el art. 1.1 de la CADH su reconocimiento “es ingrediente y vía de interpretación transversal

⁹ Ídem.

¹⁰ Corte IDH, Caso Comunidad Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas, voto parcialmente disidente del Juez A. Abreu Burelli, párrafo 19/36, año 2005.

para concebir, respetar y garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas protegidos por la Convención y, según el art. 29 b) de la misma también por los ordenamientos jurídicos internos”¹¹.

En el caso “Chitay Nech y otros”, afirmó que el desplazamiento forzado de los pueblos indígenas fuera de su comunidad, o bien de sus integrantes, los puede colocar en una situación de especial vulnerabilidad, que por sus secuelas destructivas sobre el tejido étnico y cultural genera un claro riesgo de extinción, cultural o físico, de estos pueblos, por lo que es necesario que los Estados adopten medidas específicas de protección considerando las particularidades propias de los pueblos indígenas, así como su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres para revertir los efectos de dicha situación¹².

La preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas fue reconocida por la Constitución Argentina del año 1994. La Convención Constituyente reunida en Santa Fe, el 11 de agosto de 1994, aprobó el artículo 75 inciso 17.

El reconocimiento del carácter operativo que revisten las normas constitucionales argentinas en su contenido esencial ha permitido que aun con falta de una legislación que las reglamente, se produjeran desarrollos significativos en las políticas públicas domésticas.

¹¹ Corte IDH, Caso Pueblos Indígenas Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones, párrafos 212/220, año 2012.

¹² Corte IDH Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafos 135/171, año 2010.

LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y LOS RECURSOS NATURALES

En tal contexto es que los pueblos indígenas y sus derechos poseen una especial protección tanto en el SUDH como en el SIDH¹³ y en el ámbito interno de Argentina. Incluso en el marco del sistema regional, la Corte IDH, intérprete última del PSJCR, los considera legitimados a los fines de la tutela transnacional junto a los sindicatos, las federaciones y las confederaciones¹⁴ más allá de las personas físicas.

Los pueblos y las comunidades indígenas detentan una relación especial con la tierra y los recursos naturales. La importancia de esta relación la marca el Convenio 169 de la OIT en especial en sus artículos 13 y 14, que llama a los Estados a respetar dicha relación, agregando, además, que el territorio también comprende “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”.

Por su parte el artículo 25 de la Declaración de Naciones Unidas, garantiza el derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado, y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.

El Foro Permanente de las Naciones Unidas para las cuestiones indígenas destaca que tienen como característica: “un vínculo fuerte con el territorio y los recursos naturales circundantes”¹⁵.

¹³ Conforme Corte IDH, caso “Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros vs. Guatemala”, 6.10.2021.

¹⁴ Corte IDH OC 22/16, 26.02.26.

¹⁵ Los Pueblos Indígenas y el Sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, Folleto informativo N°9, Revista 2; Naciones Unidas Nueva York y Ginebra (2013).

Lo mismo ocurre con la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que en su artículo XXV menciona los derechos relacionados al territorio.

Esto abre, como es lógico imaginar, no tan sólo la invocación en cada Estado del deber de consistencia entre el derecho interno y el derecho de los derechos humanos sino también la protección transnacional, por ante los Comités de Derechos Humanos en el SU, y la Comisión y la Corte IDH en el SIDH, de los derechos de las comunidades indígenas.

Ello se ha visto acompañado por una notable y progresiva construcción, especialmente en el SIDH, de estándares protectorios alrededor de la propiedad colectiva, el acceso a la tierra, los procedimientos de delimitación, demarcación y titulación de las tierras, la protección de los bienes naturales y de su propia cultura en relación a la cosmovisión propia de estos los pueblos.

La intervención en la “zona” de los derechos de los pueblos originarios se encuentra condicionada proceduralmente al menos en aquello que a las explotaciones de actividades extractivas refiere según así lo entendemos: 1. el estudio de impacto ambiental, y 2. la consulta previa, libre e informada.

De esta manera la protección en el plano de la construcción de la decisión, la adaptación de esta y su ejecución pareciera gozar de un alto nivel en los aspectos procedimentales administrativos. Conectado ello a la protección ya sustancial de determinados derechos expresa o implícitamente (vía interpretativa) contenidos en la CADH.

Lo cierto es que, para la Corte IDH, el artículo 21 protege la estrecha relación que existe en la vinculación de las comunidades con sus tierras, sus recursos naturales y los elementos incorporales que se desprenden de la misma. Dicha protección convencional alcanza a la conexión existente entre territorio y recursos naturales que hacen a la

supervivencia física y cultural, y a la propia continuidad y desarrollo de la cosmovisión de las comunidades.

La debida diligencia en el cumplimiento de las obligaciones estatales respecto de las comunidades indígenas como sujetos vulnerables proyecta también efectos frente a terceros. Y no tan solo respecto del Estado, si bien recae sobre éste la obligación de regular el desarrollo de las actividades privadas que afecten derechos protegidos. Regulación que para ser válida debe contener aquellos estándares fijados por la propia Corte IDH en materia de restricciones.

TERRITORIO Y LA PROTECCIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA CADH

El territorio se encuentra protegido por el artículo 21 de la CADH, pero con los alcances que la propia Corte IDH¹⁶ le ha dado en su jurisprudencia:

“Mediante una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, tomando en cuenta las normas de interpretación aplicables y, de conformidad con el artículo 29.b de la Convención – que prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos -, esta Corte considera que el artículo 21 de la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal...”.

Es interpretación de la Corte IDH que el artículo 21 de la CADH comprende derechos con relación a la propiedad comunitaria.

¹⁶ Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. 31.02. 2001.

En el mismo caso, la Corte IDH¹⁷ formalizó precisiones respecto del concepto de propiedad en las comunidades indígenas:

“...Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”.

Es estándar interamericano que la relación de la tierra con las comunidades indígenas no es sólo una cuestión de posesión y producción, sino que lo integran lo material y espiritual como derecho que debe garantizarse.

Por otra parte, la posesión es tratada como requisito para exigir el reconocimiento de sus tierras más no para recuperar las tierras involuntariamente perdidas, según así lo ha sostenido la Corte IDH¹⁸:

“De lo anterior se concluye que: 1) la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado; 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro; 3) los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las

¹⁷ Ibídem.

¹⁸ Corte IDH, caso “Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, 29.03.2006.

mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe; y 4) los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y éstas han sido trasladadas legítimamente a terceros inocentes, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad. Consecuentemente, la posesión no es un requisito que condicione la existencia del derecho a la recuperación de las tierras indígenas...”

El Tribunal Interamericano en el mismo precedente interpretó¹⁹ : 1) la posesión tradicional tiene los efectos del dominio pleno; 2) otorga derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro; 3) aun cuando perdieran la posesión de las tierras tradicionales por causas ajena a su voluntad mantienen el derecho de propiedad, “salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe”²⁰, con derecho a recuperarlas u obtener otras de igual extensión y calidad; 4) obliga a los Estados a delimitar, demarcar y otorgar título colectivo de las tierras a los miembros de las comunidades indígenas; 5) obliga a los Estados a “garantizar la propiedad efectiva de los pueblos indígenas y abstenerse de realizar actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de su territorio”²¹, y a garantizar el control y uso de su territorio y recursos naturales.

TERRITORIO Y RECURSOS NATURALES

La Corte IDH ha construido de manera constante y progresiva notables estándares vinculados a las comunidades indígenas, el

¹⁹ Corte IDH, caso “Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil”, 5.02. 2018.

²⁰ Ibídem.

²¹ Ibídem.

territorio²² y la relación con los recursos naturales todo ello en el contexto de la cosmovisión de dichos pueblos²³:

“Debido a la conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio, la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre éste es necesaria para garantizar su supervivencia. Por otra parte, la conexión entre el territorio y los recursos naturales que han usado tradicionalmente los pueblos indígenas y tribales, y que son necesarios para su supervivencia física y cultural, así como el desarrollo y continuidad de su cosmovisión, deben ser protegidos bajo el artículo 21 de la Convención para garantizar que puedan continuar disfrutando su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas por los Estados”²⁴.

Al incluir la propiedad comunitaria en los términos descritos dentro del derecho del artículo 21, ubica a las comunidades indígenas como titulares de los recursos naturales dentro de sus territorios²⁵ que han utilizado tradicionalmente y la directa vinculación con el uso y goce de sus tierras para su supervivencia²⁶.

La Corte IDH ha reconocido que tanto el derecho a la propiedad como al de los recursos naturales incluidos dentro del territorio pueden estar sujeto a restricciones:

“...Por ello, la Corte ha sostenido en otras ocasiones que, de conformidad con el artículo 21 de la Convención, el Estado podrá restringir el uso y goce del derecho a la propiedad

²² Corte IDH, caso “De la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua”, 31.08. 2001.

²³ Corte IDH, caso “Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador”, 4.09. 2024.

²⁴ Corte IDH, caso “Pueblos Indígenas Tagaeri ...”, cit.

²⁵ Corte IDH. caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. 25.11. 2015.

²⁶ Corte IDH, caso “del Pueblo Saramaka. Vs.Surinam”, 28.11.2007.

siempre que las restricciones: a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) proporcionales y d) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática...”²⁷.

Según el estándar fijado por la Corte IDH las restricciones a la propiedad comunitaria deben siempre respetar el test de proporcionalidad con anclaje en el derecho a la identidad cultural. Solo ante una imposibilidad razonable de devolver un territorio ancestral corresponderá la reparación integralmente al Pueblo o Comunidad indígena, respetándose los estándares interculturales que han fijado el SUDH y el SIDH.

Restricciones que también proyecta en materia de la exploración o extracción de recursos naturales en los territorios ancestrales, marcando que estas implican una denegación de la subsistencia del pueblo indígena como tal. Ello a menos que el Estado:

“i) efectuar un proceso adecuado y participativo que garantice su derecho a la consulta, en particular, entre otros supuestos, en casos de planes de desarrollo o de inversión a gran escala; ii) la realización de un estudio de impacto ambiental; y iii) en su caso, compartir razonablemente los beneficios que se produzcan de la explotación de los recursos naturales (como una forma de justa indemnización exigida por el artículo 21 de la Convención), según lo que la propia comunidad determine y resuelva respecto de quiénes serían los beneficiarios de tal compensación según sus costumbres y tradiciones”.

Los países que integran el SIDH, en especial los que integran el subsistema de competencia de la Corte IDH, en casos de concesiones de industria extractiva deberán: a) asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo indígena, conforme con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión,

²⁷ Corte IDH. caso “Del Pueblo...”, cit.

exploración o extracción; b) que los miembros del pueblo en cuestión se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio, y c) un estudio previo de impacto social y ambiental.

Así lo reafirma la Corte IDH en el caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam, 25 de noviembre de 2015:

“...los pueblos indígenas tienen el derecho de ser titulares de los recursos naturales que han usado tradicionalmente dentro de su territorio, ya que sin ellos su supervivencia económica, social y cultural está en riesgo”.

Este caso citado resulta trascendente por la importancia que el Tribunal Interamericano le otorga al área protegida, integrándola con la dimensión biológica y sociocultural, incorporando un enfoque interdisciplinario y participativo. Es más les concede a los pueblos indígenas un rol relevante en la conservación de la naturaleza, en tanto “ciertos usos tradicionales conllevan prácticas de sustentabilidad y se consideran fundamentales para la eficacia de las estrategias de conservación”. Destaca. “que el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, puede redundar positivamente en la conservación del medioambiente. Así, el derecho de los pueblos indígenas y las normas internacionales de medio ambiente deben comprenderse como derechos complementarios y no excluyentes”²⁸.

La Corte IDH también abordó la relación del territorio con la cuestión cultural²⁹:

“Al respecto, el Tribunal recuerda que la Convención Americana, en su artículo 12, contempla el derecho a la libertad de conciencia y religión, el cual, según la jurisprudencia de este Tribunal, permite que las personas conserven, cambien, profesen y divulguen su religión o sus creencias. Este derecho es uno de los cimientos de la sociedad democrática. En su

²⁸ Ibídem.

²⁹ Corte IDH, “Masacres de Río Negro Vs. Guatemala”, 4.09.2012.

dimensión religiosa, constituye un elemento trascendental en la protección de las convicciones de los creyentes y en su forma de vida”.

Para el SIDH los territorios ancestrales no son solo el principal medio de subsistencia de los pueblos indígenas, sino “un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad o integridad cultural, el cual es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática...”³⁰.

En síntesis, estamos convencidos que el territorio de los pueblos y comunidades indígenas que encuentra protección en el SIDH en el artículo 21 de la CADH como propiedad comunitaria (conforme la interpretación de la Corte IDH), comprende también a los recursos naturales como parte de su cosmovisión cultural, siendo los pueblos y comunidades indígenas actores primarios para la preservación del medio ambiente.

AUTODETERMINACIÓN Y DERECHO A LA CONSULTA

Uno de los problemas más importantes enfrentados por los pueblos indígenas que habitan las américas es el que se relaciona con la falta de reconocimiento de sus propias instituciones, así como de la puesta en práctica de sus procesos de toma de decisiones, específicamente en torno a proyectos de explotación de recursos naturales (CIDH, 2021). Es en materia de relación de los pueblos indígenas con los recursos naturales donde se evidencia la conjunción entre autodeterminación y consulta previa.

³⁰ Ibídem.

A partir de la interpretación de la Corte IDH en el caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam de 2007, la aplicación del artículo 21 de la CADH al derecho a la propiedad comunitaria también comprende el derecho de los pueblos indígenas y tribales a determinarse libremente.

La CIDH en el Informe de 2019 sobre la Situación de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía precisó que los pueblos indígenas son titulares del derecho colectivo a la libre determinación, derecho que constituye una premisa fundamental para el ejercicio de los derechos sobre sus territorios ancestrales y recursos naturales. Según el informe la imposición de actividades extractivas y megaproyectos sin una consulta previa, libre e informada puede suponer la vulneración del derecho a la libre determinación³¹.

Para el SIDH el derecho a la autodeterminación incluye la: “disposición libre [...] de sus riquezas y recursos naturales”, vinculado a su propia supervivencia³².

La Corte IDH establece las obligaciones de los Estados sobre el punto: “...7) el Estado debe garantizar el derecho de los pueblos indígenas de controlar efectivamente y ser propietarios de su territorio sin ningún tipo de interferencia externa de terceros, y 8) el Estado debe garantizar el derecho de los pueblos indígenas al control y uso de su territorio y recursos naturales.”³³

Para desde allí complementar sus criterios:

“Por el contrario, la restricción que se haga al derecho a la propiedad privada de particulares pudiera ser necesaria para lograr el objetivo colectivo de preservar las identidades culturales en una sociedad democrática y pluralista en el sentido de la Convención Americana; y proporcional, si se

³¹ Ibídem.

³² Corte IDH., caso “Comunidades Indígenas Miembros...”, cit.

³³ Corte IDH, caso “Pueblos...”, cit.

hace el pago de una justa indemnización a los perjudicados, de conformidad con el artículo 21.2 de la Convención”.

Empero, ello:

“... no significa que siempre que estén en conflicto los intereses territoriales particulares o estatales y los intereses territoriales de los miembros de las comunidades indígenas, prevalezcan los últimos por sobre los primeros. Cuando los Estados se vean imposibilitados, por razones concretas y justificadas, de adoptar medidas para devolver el territorio tradicional y los recursos comunales de las poblaciones indígenas, la compensación que se otorgue debe tener como orientación principal el significado que tiene la tierra para éstas [...].”³⁴

El deber de regular estatal aquí se expresa de manera diferenciada según las particularidades que la propia Corte IDH indica conforme la interpretación del derecho internacional vigente.

Recordemos que según la Corte IDH³⁵:

“...los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer respecto de actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias y, además, que los Estados están obligados a adoptar medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como la extrema pobreza o marginación”

³⁴ Corte IDH, caso “Comunidad Indígena Yaky...”, cit. En similar sentido ver, entre otros, caso “Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil”, 5.02.2018.

³⁵ Corte IDH, caso “De los Buzos Miskitos (LEMOTH MORRIS y otros) Vs. Honduras”, 31.08.2021

Como puede observarse la Corte IDH expresamente vincula al derecho a la autodeterminación derivado de los artículos 13, 21, 23 y 26 de la CADH con la consulta previa, libre e informada.

Nace así de la interpretación de la CIDH y de la Corte IDH la obligación estatal de garantizar la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que puedan afectar sus derechos, con anclaje en el derecho a la libre determinación³⁶.

Por nuestra parte entendemos, que antes de la formulación de una política pública que afecte a pueblos y comunidades indígenas se las debe consultar, más aún si se trata de la vinculación con su territorio y el medio ambiente. La importancia no solo radica en lo jurídico, sino también en lo institucional y cultural. Ello, por cuanto la consulta es la forma más efectiva de participación de los pueblos indígenas.

En Argentina el reconocimiento constitucional a la participación ciudadana en general, y en especial para estos pueblos en cuanto a la gestión de los recursos naturales y demás intereses que los afecten, proyecta en el tema que abordamos una eficaz materialización mediante la consulta previa, libre e informada.

La CSJN de Argentina³⁷ condenó en su entonces a la provincia del Neuquén a que, en un plazo razonable, y en forma conjunta con las comunidades indígenas, establezca una mesa de diálogo para que implementen una consulta que fuera omitida antes de la creación de un Municipio en territorio indígena, y diseñen mecanismos permanentes de comunicación y consulta para que los pueblos indígenas puedan participar en la determinación de políticas y decisiones municipales que los involucren y, adecuar, de este

³⁶ Corte IDH Caso Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador – 5.9.2024-, entre otros

³⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN): Fallos: 344:441 “Comunidad Mapuche Catalán y Confederación Indígena Neuquina c/ Provincia del Neuquén s/acción de Inconstitucionalidad”, 08/04/2021.

modo, la legislación en la materia a la Constitución Nacional y los tratados internacionales. Del fallo de la CSJN Argentina la relación entre autodeterminación y consulta previa, libre e informada surge evidente.

A nivel Nacional, en Argentina, no se encuentra instrumentada. Sin perjuicio de ello, el derecho a la consulta está vigente y debe ser respetado bajo apercibimiento de responsabilidad internacional del Estado Argentino como pasó en el caso Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina.

En el ámbito provincial se destaca la Provincia del Neuquén, que reconoció el derecho a consulta previa mediante el Decreto 108/2023 –de fecha 13/1/2023-, que estableció el “Procedimiento de Consulta Previa, Libre e Informada aplicable a las Comunidades Indígenas de la Provincia del Neuquén”, y que obtuvo rango legislativo al sancionarse la Ley 3401.

LA EXPERIENCIA DE VACA MUERTA³⁸

La formación geológica ubicada en la Patagonia norte de la argentina, principalmente en el territorio de la provincia del Neuquén, presenta datos de alto impacto en la economía local, regional, nacional y global desde la matriz energética en materia de extracción de hidrocarburos. Según fuentes oficiales:

“...Si bien esta comenzó con la extracción convencional, fue a partir del año 2013, que comenzó a cobrar protagonismo el método no convencional: la fractura hidráulica sobre la roca madre de las formaciones de Vaca Muerta, Los Molles, entre otras. Esta técnica extractiva implica la generación de procesos industriales de eficiencia en el uso de recursos

³⁸ Ampliar en www.energianeuquen.gob.ar/vaca-muerta, acceso mayo 2025.

sobre las locaciones, y un cambio en la escala productiva y de crecimiento en los pozos... ...Según datos del Ministerio de Energía de la provincia de Neuquén, la producción de petróleo creció un 66,0% entre los años 2021-2023. En relación al año 2020, representa un crecimiento del 115,0% entre puntas. En tanto en gas, para los mismos años la producción bruta creció un 18,7% y en relación con el año 2020, representa un crecimiento del 26,9%.”

Para enfatizarse:

“La cantidad de pozos perforados en el año 2023 fue de 411 un 49% por encima del año 2021 cuando se perforaron 221. De estos, 389 corresponden a técnicas no convencionales y sólo 22 a convencionales. La cantidad de equipos perforadores del promedio anual de 2023 fue de 38, alcanzando los 40 equipos a diciembre de 2023. A la misma fecha los equipos de fractura alcanzaban las 10 unidades. La cantidad de empresas privadas registradas de la Región Vaca Muerta para el año 2022 fue de 545, según el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), de las cuales un 78,9 % empleó entre 1 a 9 empleados, 12,8% entre 10 y 49 empleados, 6,8% entre 50 y 199 empleados y 1,5% más de 200 empleados”³⁹.

La provincia del Neuquén es como se podrá deducir principalmente de matriz extractiva junto a otras industrias y sectores productivos (turismo, entre otros). Es en este contexto que habitan, viven y desarrollan su proyecto de vida cincuenta y siete (57) comunidades reconocidas con personería jurídica provincial o nacional⁴⁰, de las cuales cincuenta y seis (56) pertenecen al pueblo Mapuche y 1 al Tehuelche. Adicionalmente se encuentran en trámite cerca de 25 solicitudes de personería jurídica pendientes de decisión

³⁹ COPADE, Región Vaca Muerta , Ficha de caracterización regional (2024), www.copade.gob.ar

⁴⁰ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, 28.11. 2007.

administrativa. Todas las comunidades se encuentran en distintas partes geográficas del territorio provincial.

Las tensiones han sido múltiples y variadas en el tiempo, ciertamente a mayor crecimiento de la explotación del recurso mayor intensidad de tensiones se han ido generando. En la zona, como dijéramos, se encuentran radicadas las principales operadoras nacionales y globales de la industria, sobre un suelo de cuyo dominio le corresponde a la provincia junto a su poder de policía en materia ambiental, entre otros. Esto ha llevado a la implementación de políticas públicas interculturales provinciales como la consulta previa libre e informada, un hospital intercultural y el reconocimiento de la jurisdicción indígena.

CONCLUSIONES

Los sistemas de derechos humanos han fijado estándares que garantizan la igualdad y la dignidad de los pueblos y comunidades indígenas en una dimensión de derechos no sólo individuales, sino también de los derechos colectivos.

Los estándares que surgen de ambos sistemas obligan a los países integrantes del SIDH a adoptar medidas para prevenir, investigar, sancionar y reparar adecuadamente las consecuencias de las distintas formas de violación de derechos humanos de las comunidades indígenas. En esa senda, el deber de debida diligencia es el punto de partida para analizar las obligaciones internacionales que asumió, entre las que se encuentra la de reconocer la propiedad colectiva indígena, en la forma en que ha sido interpretada por la Corte IDH.

El SIDH ha construido una notable y progresiva protección alrededor de la propiedad colectiva, el acceso a la tierra, los procedimientos de delimitación, demarcación y titulación de las

tierras, la protección de los bienes naturales y de su propia cultura en relación a la cosmovisión propia de los pueblos originarios.

Los mecanismos de diálogo como es concretamente la consulta previa son herramientas procedimentales fundamentales en la tarea de prevención. Herramienta que ha de diseñarse conjuntamente entre todos los actores involucrados. No es posible la imposición, si estamos tematizando al diálogo como herramienta de prevención y distensión de posibles conflictos.

La experiencia de Vaca Muerta y alrededor de ella en la provincia del Neuquén en la Norpatagonia puede ser quizás una buena práctica institucional y comunitaria “exportable” a otras experiencias y otros territorios.

Mucho queda por caminar aún, sabiendo que es de manera colectiva, participativa mirando el ayer para comprender el hoy y así proyectar el mañana bajo un principio central: la equidad intergeneracional.

REFERENCIAS

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Instrumentos relativos a los derechos de los pueblos indígenas. Informes anuales 1988–2017. Organización de los Estados Americanos, s.d. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/informes/anuales.asp>. Acceso en: 16 jul. 2024.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Organización de los Estados Americanos, [1990] Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/jsform/?File=/es/CIDH/r/DPI/default.asp>. Acceso en: 16 jul. 2024.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales. Organización de los Estados Americanos, 2021. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>.

Artigo recebido em 10.06.2025

Aprovação final em 11.12.2025

**ARTIGOS SUBMETIDOS
EM FLUXO CONTÍNUO**



A SOBERANIA NACIONAL NO SÉCULO XXI: UMA ANÁLISE DO CONCEITO DE JEAN BODIN

Emerson Ademir Borges de Oliveira¹

Kilma Maisa de Lima Gondim²

Moema Locatelli Belluzzo³

Resumo: Em pleno século XXI, marcado pela intensificação da globalização e pela crescente interdependência entre os Estados, torna-se pertinente reavaliar a atual aplicabilidade do conceito de soberania elaborado

¹ Pós-Doutorado em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra – Portugal. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Coordenador-Adjunto do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e Professor Titular da Universidade de Marília. Advogado e parecerista. E-mail: emerson@unimar.br

² Doutora em Direito pela Universidade de Marília – São Paulo – Brasil. Mestre em Ciências da Sociedade pela Universidade Estadual da Paraíba – Campina Grande – Paraíba – Brasil. Professora da Universidade Federal da Paraíba – Guarabira – Paraíba- Brasil. E-mail: professorakilmagondim@gmail.com

³ Doutora em Direito pela Universidade de Marília – São Paulo – Brasil. Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) – São Paulo – Brasil. Graduada em Direito pela Universidade da Amazônia – Belém – Pará – Brasil. E-mail: moemalocatellibelluzzo@gmail.com

por Jean Bodin no século XVI. Nessa ótica, este artigo tem como objetivo examinar se tal concepção ainda pode ser empregada diante das transformações geopolíticas recentes, especialmente no contexto de Estados que integram comunidades supranacionais, como a União Europeia. A investigação adota abordagem teórica, com base em revisão bibliográfica especializada e análise histórica da Teoria Geral do Estado. A partir da problematização da permanência do modelo clássico de soberania, conclui-se que sua eficácia teórica permanece relevante em certos contextos, mas encontra limites diante de estruturas jurídicas compartilhadas. Por sua vez, a pesquisa evidencia que a soberania, tal como concebida por Bodin, sofre reconfigurações expressivas, exigindo novas interpretações para explicar os arranjos institucionais e jurídicos que moldam as relações internacionais contemporâneas.

Palavras-chave: soberania; Estado; Jean Bodin; União Europeia; relações internacionais.

Abstract: In the 21st century, marked by intensified globalization and growing interdependence among states, it becomes pertinent to reassess the current applicability of the concept of sovereignty developed by Jean Bodin in the 16th century. In this context, the article aims to examine whether such a conception can still be employed in light of recent geopolitical transformations, especially within states that are part of supranational communities, such as the European Union. The research adopts a theoretical approach, based on a specialized bibliographic review and a historical analysis of the General Theory of the State. By questioning the permanence of the classical model of sovereignty, the study concludes that its theoretical relevance persists in certain contexts, but encounters limitations when faced with shared legal structures. Furthermore, the research shows that sovereignty, as conceived by Bodin, undergoes significant reconfigurations, requiring new interpretations to explain the institutional and legal arrangements that shape contemporary international relations.

Keywords: sovereignty; State; Jean Bodin; European Union; international relations.

INTRODUÇÃO

O conceito de soberania assume especial relevância histórica e doutrinária a partir do surgimento do Estado moderno, sendo a obra *Les Six Livres de la République*, de Jean Bodin, publicada em 1567,

um marco inaugural e estruturante nesse debate. Bodin é considerado um dos primeiros teóricos a tratar sistematicamente da soberania como atributo distintivo do poder estatal, dotando-a de características como unidade, indivisibilidade, perpetuidade e absolutidão. Sua concepção tornou-se basilar para a edificação do Estado moderno, sobretudo em sua vertente absolutista, ao conferir ao soberano a prerrogativa exclusiva de legislar, sem submissão a qualquer instância superior, fundando, assim, a supremacia da autoridade política no interior de um território definido.

Bodin insere-se, dessarte, em uma tradição que buscava estabilizar o poder político em meio às intensas disputas religiosas e dinásticas que marcavam a Europa do século XVI. Sua teoria representou uma tentativa de racionalizar e legitimar a autoridade régia, deslocando-a do arbitrário pessoal para o plano do direito positivo estatal. Ainda que ancorado em uma concepção jusnaturalista e teológica, ao sustentar, com Jacques Bossuet, que a origem da soberania residiria na vontade divina, Bodin contribuiu para o desenvolvimento de uma teoria laica do poder, ao estabelecer parâmetros racionais e jurídicos para sua delimitação e exercício. Nessa toada, sua doutrina foi necessária para a consolidação do absolutismo monárquico, fornecendo justificativas teóricas para a centralização do poder nas mãos do soberano, o qual, embora vinculado à lei divina e natural, não se submetia a outras vontades humanas.

Transcorridos mais de quatro séculos desde essa formulação originária, o conceito de soberania continua a colaborar com o debate jurídico e político, embora sob novas roupagens e sob o impacto de transformações profundas na ordem internacional. Com o advento da globalização, da integração regional, como no caso paradigmático da União Europeia, e da atuação cada vez mais incisiva de organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Corte Penal Internacional (CPI), a soberania estatal encontra-se tensionada por

exigências que transcendem as fronteiras territoriais. Surge, com base nisso, uma soberania cada vez mais condicionada por normas internacionais, por compromissos assumidos em tratados multilaterais e pela jurisdição de instituições externas ao aparato estatal.

Nesse novo cenário, o princípio da não intervenção e o respeito à autodeterminação dos povos, corolários clássicos da soberania, vêm sendo relativizados por outras categorias normativas, como a responsabilidade de proteger (*responsibility to protect* – R2P) os direitos humanos e o direito internacional humanitário. Desse modo, a soberania, longe de constituir um conceito estático ou superado, mostra-se em constante mutação, espelhando as dinâmicas jurídicas, políticas e econômicas que permeiam o sistema internacional contemporâneo. Sua compreensão, hoje, exige o retorno aos fundamentos teóricos clássicos formulados por Bodin e uma análise crítica e contextualizada das múltiplas formas pelas quais o poder soberano é exercido, compartilhado ou mesmo contestado em um mundo interdependente e normativamente denso.

Nesse cenário, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: ainda subsiste o conceito tradicional de soberania, conforme formulado por Jean Bodin? Para responder a essa indagação, propõe-se esta hipótese: o conceito de soberania estatal desenvolvido por Jean Bodin no século XVI permanece aplicável apenas aos Estados que não se inserem em comunidades internacionais com elevado grau de integração, em esferas econômicas, políticas e jurídicas, a exemplo do que ocorre na União Europeia, ou àqueles que se recusam a admitir qualquer forma de ingerência do direito internacional público. Nessa direção, a concepção bodiniana de soberania ainda se mostra pertinente para os Estados que não cederam parcelas expressivas de sua soberania a entes internacionais de caráter supranacional, que preservam os elementos constitutivos do poder soberano nos moldes concebidos por Bodin, ou que se mantêm refratários à influência das instâncias internacionais.

Em termos gerais, o presente artigo tem por objetivo verificar se o conceito clássico de soberania, conforme delineado por Jean Bodin, mantém aplicabilidade no contexto das relações internacionais do século XXI. Como objetivos específicos, propõe-se: analisar os conceitos clássicos de soberania, especialmente aquele formulado por Jean Bodin; investigar as principais críticas dirigidas à concepção bodiniana de soberania; examinar os posicionamentos doutrinários favoráveis à permanência de sua concepção; e, por fim, avaliar se os Estados contemporâneos ainda podem ser considerados detentores de soberania nos termos originalmente concebidos por Bodin.

Para atingir os objetivos propostos e responder de forma adequada à pergunta-problema delineada, a metodologia adotada no presente estudo caracteriza-se como de natureza descriptiva, com enfoque qualitativo e fundamentada na análise da doutrina especializada acerca do conceito de soberania aplicado aos Estados-nação. A abordagem descriptiva possibilita a sistematização e a interpretação crítica dos principais referenciais teóricos que tratam da evolução histórica, da estrutura e da atual reconfiguração da soberania estatal, oferecendo perspectivas para a identificação de permanências e rupturas no pensamento jurídico e político contemporâneo.

A justificativa para a realização desta investigação repousa sobre a constatação de que, diante da crescente complexidade das relações internacionais e da atuação de uma pluralidade de atores, tais como organizações internacionais, corporações transnacionais, organismos financeiros multilaterais e redes transgovernamentais, os contornos clássicos da soberania vêm sendo objeto de intensa revisão. A dinâmica globalizada da sociedade internacional contemporânea impõe aos Estados-nação o desafio de compatibilizar sua autonomia decisória com a necessidade de cooperação e adesão a normas que transcendem o plano exclusivamente interno. Do mesmo modo, torna-se pertinente e oportun a indagação sobre a possibilidade de manutenção da concepção tradicional de soberania ou se, diante das

transformações em curso, esta passou a revestir-se de novas configurações jurídicas e políticas.

Essa problematização adquire especial relevância na medida em que a compreensão atualizada da soberania contribui para o adequado posicionamento estratégico dos Estados no tabuleiro geopolítico internacional, permitindo a aferição dos limites e potencialidades de sua atuação diante das exigências de interdependência global. Outrossim, a presente investigação propicia o aprofundamento do debate sobre a compatibilidade entre soberania e governança global, bem como acerca do papel das normas internacionais na legitimação ou restrição do exercício soberano.

Ao longo deste artigo, inicialmente serão examinados a origem histórica, o conceito e o desenvolvimento da noção de soberania, com ênfase na teoria formulada por Jean Bodin no século XVI. Em seguida, serão expostas as principais críticas doutrinárias direcionadas à concepção bodiniana, contrapondo-se, posteriormente, às posições que defendem a coerência e a atualidade da teoria do autor francês. A partir desse embasamento teórico, será discutida a possibilidade de aplicação contemporânea do conceito clássico de soberania aos Estados modernos, especialmente em face dos processos de integração supranacional. Ao final, apresentar-se-ão as conclusões resultantes da investigação empreendida, considerando os desafios atuais enfrentados pelos Estados na preservação de sua autonomia jurídica e política no cenário internacional.

SOBERANIA: FUNDAMENTOS CLÁSSICOS E ALCANCE

Para a adequada compreensão do fenômeno estatal, mostra-se imprescindível a análise do conceito de soberania. Tal discussão deve ser remontada à Antiguidade. Os romanos denominavam a

soberania de *maiestem*, enquanto os italianos a designavam como *segnoria*. Segundo Jean Bodin, impunha-se a necessidade de sistematizar o estudo da soberania, mediante a conceituação do termo e a devida compreensão do fenômeno: “[...] é portanto necessário formar-se a definição da soberania, porque não houve nem juris-consulto nem filósofo político que a tenha definido: porque este é o ponto principal e o mais necessário de se compreender no tratado da República” (BODIN, 1578, p. 89).

No tocante à relevância de Jean Bodin para o estudo da soberania, MARITAIN (1950, p. 344) assevera: “Jean Bodin é com razão considerado como o pai da moderna teoria da Soberania”. Outros estudiosos também reconhecem a importância do autor francês para a concepção moderna da soberania. Nesse sentido, é possível afirmar que “existe um acordo muito generalizado em admitir que foi na França em que nasceu e se desenvolveu o conceito de soberania, e que foi Jean Bodin seu primeiro grande expositor” (LÓPEZ, 1967, p. 13).

Para a devida compreensão do conceito de soberania em Bodin, é relevante observar que o autor atribui à palavra “República” o significado de Estado, conforme a acepção moderna do termo. Assim, quando Bodin emprega o vocábulo “República”, está a se referir ao ente estatal. O vocábulo “soberania” tem origem no francês antigo *souvera*, bem como nos termos italianos *soprano* ou *sovranò*. Inicialmente, expressava a qualidade de quem detinha a supremacia, ou seja, daquele que se encontrava em situação de superioridade em relação aos demais, seus súditos.

Na Idade Média:

[...] quando começam a despontar no vocabulário político e jurídico – de forma aproximadamente simultânea, as palavras *souverainetè* (para os franceses) e *sovranità* (para os italianos) indicam a posição de superioridade de uma pessoa, ou seja, a posição daquele que é superior, sendo utilizadas para

expressar essa ideia em muitos contextos: na religião, nas relações familiares e, por fim, também na política e no direito (MAGALHÃES, 2016, p. 30-31).

Inicialmente, o adjetivo “soberano” era empregado para designar uma pessoa, antecedendo, portanto, o uso do substantivo “soberania”, que passou a ser utilizado para caracterizar a qualidade inerente àquele que detinha tal condição. Nesse sentido, “tal fato demonstra que ocorreu um processo, ao fim do qual a qualidade indicada por ‘soberania’ separou-se da pessoa chamada ‘soberano’” (MAGALHÃES, 2016, p. 31).

É digno de nota observar que, na evolução histórica da compreensão e da utilização do termo “soberania”, inicialmente vinculado a uma pessoa, o soberano, houve um deslocamento conceitual que culminou na atribuição dessa qualidade a entes abstratos, como o Estado ou o povo (MAGALHÃES, 2016, p. 31). A soberania, em sua concepção originária, conforme aponta MOREIRA (2014, p. 30), “parece exprimir uma força que reúne simultaneamente a autoridade e o Poder”.

Ainda:

A expressão soberania tem porém uma origem medieval e feudal, e exprimia a situação de um senhor que não devia homenagem a outro e ao qual deviam homenagem todos os que dele tinham um feudo. Esta supremacia não se baseava na simples força (Poder), mas sim nos direitos decorrentes dos costumes e das leis (legitimidade) (MOREIRA, 2014, p. 31).

No século XVI, Jean Bodin caracterizou o Estado laico e nacional pela soberania, “que definiu como um poder sem igual na ordem interna e sem superior na ordem externa, deu nova atualidade ao problema da relação entre a força e a legitimidade” (MOREIRA, 2014, p. 32). Cumpre destacar que Jean Bodin defendia a monarquia como forma de governo, embora fizesse referência, em seus escritos,

à República, conforme anteriormente mencionado. Para Bodin, não obstante a forma governamental adotada fosse a monarquia, o soberano deveria respeitar os pactos celebrados com seus súditos, não lhe sendo conferido o exercício do poder de maneira irrestrita.

Os três elementos constitutivos clássicos do Estado são: a população, o território e o governo. Alguns doutrinadores propuseram a inclusão da soberania como um quarto elemento, tentativa que, entretanto, não logrou êxito. Para a Teoria Geral do Estado, não há Estado sem soberania, considerando que a soberania “se comprehende no exato conceito de Estado” (MALUF, 2019, p. 43). Soberania, por conseguinte, “é uma autoridade superior que não pode ser limitada por nenhum outro poder” (MALUF, 2019, p. 43).

Pinto Lourenço e SANTOS (2019, p. 8) apresentam o conceito normativo ético-jurídico de soberania, para os quais a soberania é “a capacidade de impor a vontade própria, em última instância, para a realização do direito justo”. Trata-se, dessarte, “[d]aquele Direito que caracteriza o Estado como pessoa de Direito por excelência, dotada de poderes jurídicos primários destinados à realização do bem comum” (REALE, 2000, p. 158).

BEVILÁQUA (2019 *apud* Romano, 2019) afirma que “por soberania nacional entendemos a autoridade superior, que sintetiza, politicamente, e segundo os preceitos de direito, a energia coativa do agregado nacional”. Para Miguel REALE (2000, p. 137), a soberania é um processo e, como tal, encontra-se em constante movimento:

Cada forma histórica do Estado Moderno é uma pausa no processo incessante da soberania – o que quer dizer das aspirações coletivas – gravitando constantemente no sentido de uma satisfação cada vez mais completa de interesses e aspirações, tendendo indefinidamente a realizar o tipo ideal da Democracia pura que é aquela na qual a sociedade se realiza como ordem jurídica, com perfeita correspondência entre o sistema dos processos sociais e o sistema das normas jurídicas,

com funcionalidade cada vez mais acentuada entre o poder e a regra jurídica, a soberania e a positividade do Direito.

Para REALE (2000), a concepção estritamente jurídica da soberania é incompleta, configurando-se como uma noção deficiente, do mesmo modo que também se mostra insuficiente uma concepção puramente social. O problema atinente ao estudo da soberania, segundo o autor, é de natureza sociojurídico-política, “ou melhor, não é de Direito Constitucional nem de Sociologia Política, mas sim de Teoria do Estado e, preliminarmente, de Filosofia do Direito” (REALE, 2000, p. 139).

Ainda segundo REALE (2000, p. 139), a soberania é uma forma de poder peculiar ao Estado moderno, podendo ser compreendida tanto como força ou sistema de forças responsável por decidir o destino dos povos quanto como a expressão jurídica dessa mesma força, nos seguintes termos:

Soberania é tanto a força ou o sistema de forças que decide do destino dos povos, que dá nascimento ao Estado Moderno e preside ao seu desenvolvimento, quanto a expressão jurídica dessa força no Estado constituído segundo os imperativos éticos, econômicos, religiosos etc., da comunidade nacional, mas não é nenhum desses elementos separadamente: a soberania é sempre sócio-jurídico-política, ou não é soberania. É esta necessidade de considerar concomitantemente os elementos da soberania que nos permite distingui-la como uma forma de poder peculiar ao Estado Moderno.

Nesse contexto, pode-se afirmar que a “soberania é o poder que tem uma Nação de organizar-se livremente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões para a realização do bem comum” (REALE, 2000, p. 140). Diante dessa concepção, REALE (2000, p. 140) propõe uma análise mais delineada da definição de soberania anteriormente apresentada, a qual se desdobra nos seguintes termos:

- a) Soberania é o poder que possui uma sociedade historicamente integralizada como Nação de se constituir em Estado independente, pondo-se como pessoa jurídica (é a apreciação genética ou histórico-social da soberania).
- b) Soberania é o poder de uma Nação juridicamente constituída, é o poder da pessoa jurídica estatal na forma do ordenamento jurídico objetivo que se concretiza como expressão do máximo grau de positividade (é a apreciação técnico-jurídica).
- c) Soberania é o meio indispensável à realização do bem comum em toda convivência nacional (é a expressão ético-política).

Constata-se, dessa forma, que apenas a teoria política da soberania é capaz de abarcar a totalidade dos aspectos anteriormente expostos, na medida em que integra os elementos sociais, políticos e jurídicos do poder. REALE (2000) também apresenta a noção de soberania do ponto de vista político. Assim, “a noção geral que damos de Soberania, do ponto de vista Político, como poder que tem uma Nação de se constituir em Estado, declarando, de maneira originária e exclusiva, o seu Direito” (REALE, 2000, p. 154).

O conceito moderno de soberania comprehende-a como una e indivisível, não admitindo decomposição em formas ou elementos autônomos. Todavia, HAURIQU (1929) propõe a existência de três formas de soberania, mas, para REALE (2000, p. 143), tais formas não passariam de perspectivas distintas sobre o mesmo objeto.

Segundo HAURIQU (1929, p. 86-87), essas três formas de soberania seriam: a soberania do governo; a soberania de sujeição ou da comunidade nacional; e a soberania da ideia de Estado. No que tange à soberania do governo, esta se manifesta pelo aspecto da coação, exercida como poder de governo sobre indivíduos livres. Já a soberania de sujeição ou da comunidade nacional expressa o consenso popular sobre o qual se fundamenta a soberania governamental, encontrando sua origem nas liberdades inerentes à vida civil. Também, a soberania da ideia de Estado funda-se no conceito de coisa pública,

sendo nessa concepção que se recompõe a unidade da soberania, por meio da fusão das formas anteriormente mencionadas.

A forma como HAURIOU (1929) concebe a soberania, conforme exposto, foi objeto de críticas por parte de diversos estudiosos, entre os quais se destaca REALE (2000, p. 144), conforme já adiantado, para quem “as distinções de Hauriou são falhas pelo motivo já apontado de confundir ser e conhecer, produzindo uma hipostatização das formas de conhecimento da soberania, com a sua decomposição em três formas distintas”.

Um aspecto de suma relevância no estudo da soberania diz respeito à sua dupla acepção: a soberania pode ser compreendida tanto como independência quanto como supremacia. A independência refere-se à autonomia do Estado em relação aos demais entes da comunidade internacional, enquanto a supremacia concerne à sua autoridade como pessoa jurídica de direito público interno. De tal modo, na concepção clássica, a titularidade da soberania pertence ao Estado, tanto na esfera interna (supremacia) quanto na esfera externa (independência).

Sob a perspectiva de REALE (2000, p. 144), a soberania pertence, formalmente, ao Estado *sub specie juris*, mas, em sua essência, é do povo, constituindo-se como expressão da sociedade como fato social. Nesse sentido, a autora assevera:

[...] a soberania é do Estado, *sub specie juris*, mas é do povo, pertence à sociedade como fato social, de sorte que não podem os poderes que nela se contêm ser exercidos com opressão do povo. Quando a opressão existe, há apenas aparência de juridicidade, há forma jurídica ilusória, que se respeita por ser força e não por ser Direito, isto é, que se respeita enquanto não haja força capaz de se opor à usurpação, restabelecendo a unidade essencial que deve existir entre a soberania social e a soberania jurídica, entre a opinião pública e o Estado, entre o processo das normas e dos atos jurídicos e o desenvolvimento e as aspirações da vida coletiva.

Conforme já se teve a oportunidade de destacar:

Soberania é aquilo que permite a um país ser um país. É o que faz com que um país seja reconhecido pelos outros países enquanto tal, isto é, é o que lhe confere reconhecimento na ordem internacional. É, ainda, a força interna que faz com que o próprio país se reconheça como independente em relação aos demais (BORGES, 2020, p. 54).

A soberania pertence ao Estado e ao povo, na medida em que se constitui como expressão da sociedade como fato social, não podendo, portanto, os poderes a ela inerentes ser exercidos de forma opressiva contra o próprio povo. Nesse sentido, REALE (2000) aproxima-se do entendimento formulado por Jean Bodin, uma vez que este último sustenta que o soberano deve respeitar os pactos firmados com seus súditos, ou seja, não lhe é dado exercer o poder de maneira ilimitada, mas sim em conformidade com o que foi convencionado.

BODIN (1945, p. 156), ao tratar do conceito de soberania, no Capítulo VI da obra *Método*, intitulado “O tipo de governo nos Estados”, assevera que a soberania constitui “a suprema autoridade [...] em que se encontra a majestade e a constituição da República”.

A soberania, segundo o autor, é o critério de identificação e de coesão da República (Estado), estando na base do reconhecimento da própria existência estatal. Para BODIN (1945, p. 168), “não são, portanto, o comércio, o direito, as leis, a religião das diversas cidades confederadas que permitem considerá-las como um estado, mas sua união sob o mesmo comando”. Nesse ínterim, é relevante destacar, para a devida compreensão da temática, quais seriam os direitos inerentes à soberania segundo a concepção de BODIN (1945, p. 172-173):

Eu entendo que a soberania do estado compreende cinco funções. A primeira e mais importante delas é nomear os principais magistrados e definir os ofícios de cada um. A segunda, proclamar e anular as leis. A terceira, declarar guerra e paz.

A quarta é receber a apelação final de todos os magistrados. A última, o poder de vida ou morte, quando a lei em si não deixar brecha para atenuação ou graça.

Para Jean Bodin, não se deve confundir a soberania com os poderes atribuídos pelo Estado ao Senado ou aos magistrados. Nesse sentido, o autor busca “estabelecer os direitos da soberania e demonstrar que, embora pudessem ser exercidos em algum momento pelos magistrados, eles eram totalmente inalienáveis” (BODIN, 1996, p. 143). Segundo a concepção bodiniana, o poder soberano é indivisível, cabendo exclusivamente ao soberano. Apenas um corpo político é apto a concentrar tais poderes, sendo este o detentor único da soberania:

Então, em toda República, é preciso inicialmente considerar quem pode dar ou retirar o poder dos magistrados, quem pode promulgar ou anular as leis – se um só, a minoria ou a maioria dos cidadãos. Isto estabelecido, é fácil determinar qual é a constituição de um República, pois não há uma quarta espécie e nem se poderia imaginá-la, já que nem a virtude nem o vício alteram as variedades de uma República (BODIN, 1996, p. 178-179).

No que se refere às categorias de reis existentes, BODIN (1996, p. 201) afirma que “há dois tipos de reis que exercem seu comando legalmente: aqueles desobrigados de qualquer lei, e aqueles que estão sujeitos a elas”. Depreende-se, assim, que Bodin reconhecia a existência tanto das monarquias absolutistas quanto das monarquias constitucionais. Para o autor, o primeiro tipo de monarca prevalecia nos períodos de reinados primitivos, nos quais a vontade do soberano constituía a única fonte normativa.

No tocante ao segundo tipo de monarca, BODIN (1996, p. 204) observa que este “pertence àquela classe que submete à lei não somente os oficiais e cidadãos privados, mas também a si mesmos,

como os príncipes cristãos”. É notório, na obra *Método*, que o autor compreendia que o monarca soberano se encontrava submetido às leis da República, conforme se infere do seguinte trecho:

De fato, é uma boa opinião, pelas razões que apresentamos, que o homem que decreta a lei deva estar acima delas; mas uma vez que a medida foi passada e aprovada pelo consentimento comum de todos, por que o príncipe não deveria estar sujeito à lei que ele outorgou? [...] Mas os príncipes usam sofismas contra o povo quando dizem que eles mesmos estão dispensados das leis, de modo que não só sejam superiores às leis, mas também de forma alguma sujeito a elas e, o que é ainda mais fundamental, que o que lhes agrada deve ter força de lei (BODIN, 1996, p. 203).

BODIN (2011, p. 83) somente admite a existência do Estado mediante a presença do poder soberano, conforme expressa: “[...] a República sem poder soberano, que une todos os membros e partes desta e todos os lares colégios num corpo, não é mais República”. Outrossim, para BODIN (2011), a soberania é perpétua, ou seja, não está sujeita a limitações temporais. O autor elucida tal entendimento nos seguintes termos: “[...] eu disse que esse poder é perpétuo porque pode acontecer que se dê poder absoluto a um ou a vários por um certo tempo que, uma vez expirado, faz com que estes não sejam nada mais do que súditos” (BODIN, 2011, p. 197). Ele prossegue:

Pois assim como aqueles que emprestam seus bens a outrem permanecem seus senhores e possuidores, assim também aqueles que dão poder e autoridade de julgar ou comandar – seja por um tempo certo e limitado, seja por um tempo tão longo quanto lhe aprouver – permanecem contudo investidos do poder e jurisdição que outros exercem sob forma empres-tada ou precária (BODIN, 2011, p. 197).

Para ilustrar o caráter perpétuo da soberania, BODIN (2011) recorre a uma analogia com o instituto da posse. De maneira didática,

o autor esclarece que, mesmo quando ocorre a delegação do exercício da soberania a legisladores ou magistrados, a titularidade desse poder permanece com o soberano, isto é, com o monarca. Além de perpétua, a soberania, para BODIN (2011), é absoluta. Por “absoluto”, o autor comprehende o poder que não está sujeito a condições: “Assim também a soberania dada a um Príncipe com encargos e condições não é soberania nem poder absoluto” (BODIN, 2011, p. 203).

A soberania não se caracteriza apenas pela ausência de condições, mas também por seu caráter ilimitado, no sentido de que “a soberania não é limitada nem em poder, nem em responsabilidade, nem por tempo determinado” (BODIN, 2011, p. 198). O poder soberano, ademais, é considerado superior a todos os demais poderes existentes no corpo político. Dessarte:

[...] é preciso que aqueles que são soberanos não estejam de forma alguma sujeitos aos comandos de outrem e que possam dar a lei aos súditos e cassar ou anular as leis inúteis para fazer outras, o que não pode fazer aquele que está sujeito às leis ou aos que têm comando sobre ele (BODIN, 2011, p. 206).

Não obstante todos os aspectos do poder soberano anteriormente expostos, BODIN (2011, p. 225) manifesta-se quanto à questão da sujeição do soberano à lei, nos seguintes termos:

Por conseguinte, aquele que dizem geralmente que os Príncipes não estão sujeitos às leis, nem mesmo às suas convenções, se não excetuarem as leis de Deus e da natureza e as justas convenções e tratados feitos pelos Príncipes, fazem injúria a Deus se não deixarem manifesta nenhuma isenção especial, como se diz em matéria de privilégios.

Há, assim, uma dupla vinculação. Em primeiro lugar, o soberano estaria submetido às leis divinas, diante das quais não lhe é dado agir de forma injuriosa. Como decorrência dessa submissão, e nos

termos da própria lei divina, estaria legitimado a compelir seus súditos à obediência à lei.

CRÍTICA AO CONCEITO DE SOBERANIA DE JEAN BODIN

Foram apresentados anteriormente os conceitos de soberania desenvolvidos pela doutrina nacional e estrangeira. Após essa exposição, procedeu-se à análise do conceito de poder soberano, ou de soberania, formulado por Jean Bodin, reconhecido como um dos primeiros pensadores a sistematizar tal noção no contexto do Estado moderno. No entanto, como toda construção intelectual, essa formulação não é unânime, havendo autores que identificam eventuais inconsistências em sua conceituação. Para os fins da presente investigação, mostra-se igualmente relevante, além do exame do conceito de soberania proposto por Bodin, a consideração das principais críticas que lhe são dirigidas.

Para alguns estudiosos, a concepção bodiniana de soberania revelaria incoerência, especialmente ao afirmar que o poder soberano, embora absoluto, seria também limitado. O pesquisador J. W. Allen, em sua obra *A History of Political Thought in the Sixteenth Century*, analisou de maneira detida o pensamento político de Jean Bodin, com especial atenção à questão da soberania. A primeira crítica formulada por ALLEN (1951) à obra de Bodin refere-se à extensão desmedida de seu trabalho, acusando o jurista francês de buscar abranger todo o conhecimento humano. Tal ambição teria gerado confusão nos objetos por ele abordados, conforme se infere da análise do referido autor: “Há [na obra de Bodin] vasta erudição, vasta confusão, e um vasto e abrangente esforço, incessante e prodigioso, em dispor logicamente e sintetizar todo o conhecimento humano” (ALLEN, 1951, p. 399).

ALLEN (1951) também imputa a Bodin a incapacidade de dissociar seu pensamento político das influências do Velho Testamento, da filosofia neoplatônica e dos pensadores platônicos italianos. Dessa maneira, sustenta que seria inviável, para Bodin, separar seu pensamento político de suas convicções religiosas, uma vez que “toda a história de seu pensamento é aquela do desenvolvimento de suas visões essencialmente religiosas” (ALLEN, 1951, p. 400). Tal observação, entretanto, parece configurar uma opinião pessoal do autor, desprovida de demonstrações empíricas mais consistentes.

Para ALLEN (1951), Bodin não se enquadrava no perfil de um teórico de inclinação abstrata ou especulativa, mas sim de um pensador voltado a preocupações práticas. Nesse sentido, o autor sustenta que Bodin teria refletido sobre praticamente todos os problemas relevantes de seu tempo. Com base nisso:

[...] ele escreveu a República não somente com o intento de expor a natureza da sociedade política e de estipular as leis que a governam, mas também para estabelecer regras gerais para aplicação de medidas políticas e para defender uma série de reformas limitadas e circunstanciais na França (ALLEN, 1951, p. 402).

ALLEN (1951, p. 403) menciona a aparente confusão de Bodin acerca da relação entre poder e direito, mas afasta tal interpretação ao afirmar que, “para Bodin, o poder repousa, no fim das contas, na razão e na virtude: no fim das contas, o poder expressa a vontade de Deus”. Segundo ALLEN (1951), a teoria bodiniana da soberania apresenta lacunas, notadamente por não indicar de forma clara o processo pelo qual o Estado teria emergido das associações familiares. Nesse sentido, observa que “em nenhum lugar ele [Bodin] apresenta qualquer explicação clara e coerente sobre como e por que aquelas primeiras associações de famílias, ainda fragmentadas, transformaram-se em Estados” (ALLEN, 1951, p. 411).

ALLEN (1951, p. 411) constata, ainda, que Bodin estabelece uma distinção entre Estado e Estado bem-ordenado, relacionada ao reconhecimento do poder soberano, pois, “ainda que mera aceitação do poder soberano (*puissance souveraine*) possa dar origem a um certo tipo de Estado, ela não poderá criar um Estado bem-ordenado. Mas a finalidade do Estado bem-ordenado implica e necessita dessa aceitação”.

Diante do exposto, ALLEN (1951, p. 410) entende que, segundo a explicação oferecida por Bodin, o poder soberano possuiria apenas um caráter instrumental, ou seja, o Estado não teria sido concebido com a finalidade de exercer o poder soberano em si, mas sim com o propósito de promover “a realização de todo o bem para a mente e o corpo”. Para ALLEN (1951, p. 412), Bodin não teria distinguido de forma clara a “concepção de soberania da ideia de um conjunto de prerrogativas legais”. As prerrogativas legais mencionadas seriam ilimitadas, o que levaria Bodin a conceber o poder soberano como igualmente ilimitado, conforme adiante exposto:

Essencialmente, parece, a soberania consiste em um direito a sempre fazer qualquer coisa. Obviamente, esse direito é incapaz de sofrer qualquer limitação. Moralmente, o soberano deve se ater às promessas que faz, enquanto, pelo menos, as considerações acerca do bem-estar-estar geral o permitirem. Mas isso é uma questão entre ele e Deus (ALLEN, 1951, p. 413).

Em resumo, essa é a crítica formulada por ALLEN (1951, p. 444) à teoria de Jean Bodin acerca da soberania:

Eu me empenhei para apresentar o pensamento de Bodin como substancialmente coerente. Ele mesmo tornou isso difícil de ser feito: deve-se de fato admitir que isso seja fundamentalmente impossível, [...] somos forçados a concluir que na estrutura desse sistema existem não somente confusões, como também incompatibilidades. [...] muito das confusões

feitas por Bodin e todas as suas inconsistências importantes têm a ver com um defeito radical nas fundações de sua grande construção. Esse defeito consiste, penso eu, em sua falha definitiva em conectar a sua teoria da soberania com sua concepção de fins do Estado [...]. Ele não explicou o que quer dizer com soberania: ele não esclareceu como um grupo de famílias se torna um Estado através do reconhecimento deste. [...] Bodin via a soberania como limitada pela lei da consciência e pela estrutura da sociedade: está o reconhecimento de tudo isso envolvido no ato que cria a soberania? Em que sentido a soberania como o poder de Estado é distinta do poder do Soberano? Como é que as 'leges imperii' surgem? No fim das contas, de onde deriva a obrigação de obedecer à autoridade política? Para todos os efeitos, Bodin respondeu à questão de maneira tão obscura e tão indiretamente que não estamos seguros de que ele a tenha respondido de verdade.

Outrossim, conforme previamente exposto, ao fundamentar a origem dos poderes dos reis na autoridade divina, Bodin distanciava-se de sua própria premissa de que a soberania seria ilimitada. Isso porque, embora caiba ao soberano a definição da ordem normativa à qual os súditos estarão submetidos, não lhe é facultado fazê-lo em desrespeito à lei divina. Em termos gerais, trata-se de reconhecer que a ordem normativa delineada pelo soberano deve guardar conformidade com uma Lei Fundamental que a transcende.

Nesse aspecto, a teoria bodiniana contrapõe-se à concepção posteriormente desenvolvida por KELSEN (1998, p. 545), segundo a qual a soberania significa a ausência de submissão da ordem jurídica nacional a qualquer instância externa. Como consequência, observa-se uma notória dificuldade em traduzir, de modo objetivo, a influência das leis divinas e o modo pelo qual moldariam a legislação positiva, senão pela leitura conferida pelo próprio soberano. Portanto, consuma-se a contradição, em que a soberania, embora enraizada em uma norma hipotética e abstrata, adquire contornos

práticos apenas por meio de sua interpretação pelo próprio detentor do poder soberano.

POSIÇÕES FAVORÁVEIS AO CONCEITO DE SOBERANIA DE BODIN

Há, contudo, pensadores que rechaçam as supostas contradições lógicas presentes no pensamento de Jean Bodin, como as apontadas no item anterior, oferecendo uma interpretação que busca conciliar, de forma coerente, o conceito de soberania absoluta com a existência de determinadas limitações. Esses autores sustentam que tais limitações não consistiriam em meras restrições de ordem moral, mas sim em verdadeiros comandos de natureza jurídica, os quais não poderiam ser descumpridos pelo poder soberano. Conforme afirma BARROS (2009, p. 67), “o adjetivo ‘absoluto’ indica que o poder soberano deve ser ilimitado, porque qualquer limitação seria incompatível com a própria ideia de um poder extremo [...]”.

Dessa forma, no pensamento de BODIN (2011, p. 217), a capacidade de criar, derrogar ou ab-rogar leis constitui a característica fundamental que identifica o titular da soberania:

Assim se vê que o ponto principal da majestade soberana e do poder absoluto consiste principalmente em dar lei aos súditos em geral sem seu consentimento [...] Pois é preciso que o Príncipe soberano tenha as leis em seu poder para mudá-las e corrigi-las segundo a ocorrência dos casos [...].

De acordo com a análise de BARROS (2009, p. 68), “o poder exclusivo de legislar é considerado o primeiro e mais importante direito da soberania, porque todos os demais direitos seriam derivados dele”. No que tange à aparente contradição entre a soberania ser absoluta e, ao mesmo tempo, o soberano estar sujeito a determinadas limitações, BARROS (2009, p. 72) afirma ser evidente que, “na

doutrina bodiniana, o poder do soberano tem um âmbito restrito de ação que não ultrapassa determinados limites”.

A teoria bodiniana da soberania contempla, desse modo, certas limitações ao poder soberano, conforme destacado por BARROS (2009), especialmente no que se refere à obrigatoriedade do cumprimento dos contratos e à vedação da violação do direito de propriedade. É interessante observar que BODIN (2011) assevera que, por ocasião da coroação, o monarca presta juramento de respeitar as leis do reino, as quais se comprometeu a manter. Nesse sentido, BODIN (2011, p. 228) aduz:

Dessa resolução podemos tirar outra regra de estado, a saber, que o Príncipe soberano está adstrito aos contratos por ele feitos, seja com seu súdito, seja com o estrangeiro, pois como ele é garante perante os súditos das convenções e obrigações mútuas que têm uns para com os outros, com mais forte razão é devedor da justiça em seu fato. [...] Mas nós estamos em termos mais fortes, pois o Príncipe está de tal forma obrigado às convenções que tem com seus súditos, mesmo que estas sejam apenas de direito civil, que ele não pode derroga-las com seu poder absoluto.

BARROS (2009, p. 81) afirma, ainda, que o exercício do poder soberano se encontra inserido em uma esfera claramente delimitada, que é a do direito positivo:

Portanto, o exercício do poder soberano tem uma área bem demarcada: o direito positivo. Dentro dela, o soberano é realmente absoluto, uma vez que cria, altera e anula as leis civis de acordo unicamente com sua vontade. No interior desse âmbito, ele é totalmente livre. Fora dele, está submetido a normas que escapam a sua competência. Assim, é possível entender de que forma o poder soberano é definido como absoluto, no sentido de ser incondicional, independente e superior, e ao mesmo tempo ter limites bem demarcados – as leis divinas e naturais, as leis fundamentais da República – dentro dos quais ele deve ser exercido.

Para BARROS (2009), Bodin sustenta a tese de que o soberano é definido como absoluto no sentido de ser incondicional, independente e superior, embora sujeito a limites claramente demarcados, quais sejam: as leis divinas, as leis naturais e as leis fundamentais da República. Em outras palavras, a defesa da teoria bodiniana estaria fundada em uma perspectiva analítica quanto ao alcance da soberania. Se observada do ponto de vista terreno, com ênfase na relação com os súditos, a soberania revelar-se-ia de fato incondicionada e ilimitada. Assim, as leis divinas, na realidade, pré-condicionam a própria concepção de direito a ser traduzida pelo soberano, não sendo um limite extrínseco à sua atuação, mas sim um limite inseparável, imanente à própria noção de soberania.

OS PAÍSES SÃO, ATUALMENTE, DETENTORES DE SOBERANIA DE ACORDO COM O PENSAMENTO DE JEAN BODIN?

Foram analisados o conceito e a extensão da soberania no pensamento de Jean Bodin, considerado o primeiro sistematizador da análise do poder soberano. Procedeu-se, igualmente, à exposição das críticas desfavoráveis ao conceito de soberania, bem como à análise favorável à tese defendida por ele.

Diante disso, passa-se ao confrontamento da questão acerca da possibilidade, ou não, de aplicação do conceito de soberania elaborado por Jean Bodin aos Estados no século XXI. Quando os Estados não se encontram inseridos em blocos políticos e econômicos com grau de integração semelhante ao da União Europeia, a resposta parece mais simples, uma vez que se torna mais fácil identificar os elementos da soberania conforme delineados por Bodin. Na esfera interna, a soberania vertical se manifestaria, ao menos em tese, caracterizada pela supremacia do Estado e pela possibilidade de impor

normas legais a seus súditos, ou a qualquer pessoa submetida à sua jurisdição territorial.

O problema evidente reside na possibilidade de existência, na contemporaneidade, de um Estado que se isole completamente, não apenas de comunidades organizadas, mas de qualquer forma de influência oriunda do direito internacional público. Não se objetiva aqui empreender esse esforço de identificação empírica; contudo, ao se considerar, por exemplo, a atuação de organismos internacionais como a ONU, e as normas dela decorrentes, notadamente os tratados internacionais, é pouco plausível sustentar que algum Estado consiga furtar-se, integralmente, à influência do cenário jurídico internacional.

Como já mencionado, “a ordem jurídica interna, representada pela sua Constituição e pelas leis que dela decorrem, não se submete a qualquer outra, mas apenas à própria soberania do Estado, o que não impede o acordo no plano internacional realizado por países igualmente soberanos” (BORGES, 2020, p. 54). Contemporaneamente, as interações recíprocas entre o direito internacional e o direito constitucional tornam cada vez mais difícil traçar, com exatidão, os limites entre ambos. Ao contrário, é cada vez mais comum a identificação de pontos de intersecção entre essas duas ordens jurídicas.

É evidente que a ascensão do direito internacional dos direitos humanos, intensificada a partir da segunda metade do século XX, contribuiu para esse processo de inter-relação. As agendas de direitos humanos passaram, em muitos casos, a coincidir com as agendas do direito constitucional, especialmente nas Constituições mais recentes. Nesse sentido, o magistério de Häberle (2007, p. 11-12) adverte que “[...] hoje o Estado Constitucional e o Direito Internacional transformam-se em conjunto. O direito constitucional não começa onde cessa o Direito Internacional. Também é válido o contrário, ou seja, o Direito Internacional não termina onde começa o Direito Constitucional”.

Cumpre retomar, entretanto, que a ideia de soberania, advinda da concepção de Jean Bodin ainda no século XVI, e posteriormente aprofundada por autores como Hobbes e Maquiavel, nem sempre permitiu que o direito internacional alcançasse a amplitude que hoje lhe é conferida no âmbito do próprio direito interno.

A soberania, até então concebida por uma perspectiva eminentemente interna, vinculava-se ao conceito de poder supremo, independente, incondicional, ilimitado e, portanto, absoluto. Em outras palavras, fundamentava-se na inexistência de elementos externos capazes de moldar o exercício do poder estatal, por exemplo, a introdução no ordenamento jurídico interno de normas criadas por entes estrangeiros.

Ao longo da evolução histórica, contudo, a soberania interna do Estado, compreendida a partir de seus elementos constitutivos clássicos, povo, governo e território, foi gradativamente se dissociando da noção de soberania externa, isto é, da soberania exercida pelo Estado em face dos demais na ordem internacional. Retomando o questionamento inicial, observa-se que, quando se trata de um Estado inserido em uma comunidade internacional, como é o caso da União Europeia, a resposta à possibilidade de aplicação do conceito clássico de soberania mostra-se claramente negativa. Nesse bloco regional, a integração encontra-se em estágio bastante avançado, abarcando dimensões econômicas, políticas e jurídicas. Para os fins da presente análise, destacam-se, em especial, as dimensões política e jurídica da soberania.

Inicialmente, convém salientar que os Estados-membros da União Europeia não renunciam à sua soberania. O que se verifica, na verdade, é a delegação de determinadas competências estatais a um ente supranacional, criado a partir do consenso entre os próprios Estados-membros. Jean Bodin, em sua teoria, não previu a possibilidade de delegação de funções estatais a outro sujeito de direito internacional público, limitando-se à delegação de competências no

plano interno, isto é, àqueles responsáveis pela elaboração das leis (legisladores) e pela aplicação dessas normas aos casos concretos (magistrados).

A inexistência de renúncia à soberania é, inclusive, reafirmada no Tratado de Lisboa (União Europeia, 2007), nos artigos 9.º a 12, que preveem a possibilidade de retirada de um Estado-membro da União Europeia, como ocorreu no caso do Brexit, em 2016. Outro aspecto relevante do referido tratado é que a cidadania europeia não substitui a cidadania nacional dos Estados-membros, nos termos do artigo 9.º.

A União Europeia, como ente supranacional, busca salvaguardar seus próprios interesses, dispendo, para tanto, de mecanismos normativos que autorizam a tomada de decisões, independentemente da vontade individual dos Estados signatários (PINTO LOURENÇO; SANTOS, 2019). Apesar de não se enquadrar no conceito tradicional de Estado, a União Europeia constitui uma entidade supranacional que exerce funções análogas às dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Da mesma forma, detém um ordenamento jurídico hierarquicamente superior ao dos ordenamentos de seus Estados-membros, conforme a seguinte perspectiva:

[...] questões da maior relevância para a vida dos europeus não são mais equacionadas no âmbito dos Estados, mas pelos órgãos da União Europeia. E se fala hoje cada vez mais em cidadania europeia, embora ainda seja prematuro aludir-se à existência de um povo europeu. Diante desse quadro, não é impertinente a comparação entre o Direito Comunitário Europeu e o Direito Constitucional (SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p. 275).

Ainda que não haja renúncia à soberania por parte dos Estados-membros da União Europeia, a delegação de parcela dessa soberania a um ente supranacional, o qual pode, inclusive, adotar decisões que não coincidam com a vontade de determinados países-membros,

configura uma ruptura com o conceito clássico de soberania formulado por Jean Bodin. Conforme já exposto, sua teoria não contemplava a possibilidade de delegação da soberania a outro Estado, tampouco a um ente supranacional, admitindo-se, tão somente, a delegação interna a órgãos ou autoridades estatais.

É certo que os Estados-membros da União Europeia não perdem nem renunciam à sua soberania, podendo, conforme previsto no Tratado de Lisboa (União Europeia, 2007), retirar-se unilateralmente do bloco, preservando, assim, sua soberania estatal. Não obstante, é inegável que, no âmbito da União Europeia, os Estados-membros se encontram em posição fragilizada no exercício pleno de seu poder soberano, na medida em que as decisões adotadas pelo ente supranacional ocupam posição hierárquica superior às deliberações internas dos países signatários, uma vez que a União Europeia detém soberania que lhe foi outorgada por esses mesmos Estados.

Cumpre recordar que o direito comunitário é “dotado de aplicabilidade imediata e primazia de aplicação referente aos países que circunscrevem a comunidade, o que conduz o direito comunitário a uma posição topológica que lhe permita servir de parâmetro para o exame dos atos normativos dos países-membros” (OLIVEIRA, 2017, p. 198).

Diante desse cenário, não se pode afirmar que o conceito de soberania concebido e sistematizado por Jean Bodin seja plenamente aplicável aos Estados que integram blocos político-econômicos, sobretudo àqueles com elevado grau de integração, como é o caso da União Europeia, considerada ente supranacional dotado de soberania própria, na medida em que exerce funções típicas de um Estado: legislativa, jurisdicional e executiva.

Além do mais, mesmo no que tange aos Estados que não estejam vinculados formalmente a blocos internacionais, a temática da soberania suscita importantes questionamentos, ao menos sob dois aspectos. O primeiro refere-se à notória influência do direito

internacional público sobre os ordenamentos jurídicos internos, sendo difícil identificar, na contemporaneidade, algum Estado que se furte, de forma absoluta, a essa lógica de interdependência normativa. O segundo diz respeito à inegável pressão política exercida por meio de sanções, especialmente de natureza econômica, contra os Estados que venham a atuar em desconformidade com as diretrizes estabelecidas, de maneira predominante, no âmbito do direito e da diplomacia internacionais, como se verifica, por exemplo, no recente conflito entre Rússia e Ucrânia.

CONCLUSÃO

Analisaram-se, no presente ensaio, os conceitos clássicos de soberania, com ênfase na concepção desenvolvida pelo jurista e cientista político francês Jean Bodin no século XVI, examinando-se, inclusive, as críticas e os aspectos positivos de sua formulação. A partir dessa análise, questionou-se a atual aplicabilidade da concepção bodiniana, isto é, se seria possível afirmar que os Estados, na contemporaneidade, ainda são detentores de soberania à luz daquela concepção clássica. Diante do atual cenário internacional e da configuração das relações entre os Estados e os diversos organismos internacionais, estabeleceu-se o seguinte problema de pesquisa: ainda sobrevive o conceito tradicional de soberania formulado por Jean Bodin?

A partir da investigação desenvolvida, chegou-se à seguinte hipótese: o conceito de soberania estatal, nos moldes propostos por Jean Bodin, permanece teoricamente aplicável apenas aos Estados que não estejam inseridos em comunidades internacionais com grau elevado de integração, especialmente nos planos econômico, político e jurídico, como ocorre na União Europeia, bem como àqueles que se mantêm completamente refratários à influência do direito

internacional público e alheios à imposição de sanções econômicas internacionais. Por outro lado, referido conceito mostra-se inaplicável aos Estados que delegaram parcelas de sua soberania a entes supranacionais, ou que reconhecem, de forma inequívoca, a influência de normas externas, a exemplo do Brasil.

Os Estados contemporâneos enfrentam o desafio de se reposicionar perante a globalização, questionando-se se continuarão a atuar no cenário internacional como soberanos nos moldes tradicionais do Estado moderno, ou se optarão por delegar parte de suas competências soberanas a entes supranacionais, como exemplificado pela experiência de integração da União Europeia. Ainda que não o façam por meio da adesão formal a blocos regionais, muitos participam de organizações internacionais, firmam tratados e reconhecem a influência dessas normas no plano interno.

Para Jean Bodin, não havia a figura da delegação de parcela da soberania no plano externo, isto é, de um Estado para outro. A soberania era concebida como absoluta, não sendo passível de renúncia ou delegação. No contexto da consolidação do Estado moderno, seria inconcebível, à época, a existência de um ente supranacional dotado de competências típicas do Estado, inclusive com poderes coercitivos sobre seus Estados-membros.

Diante disso, tudo indica que se vivencia um processo de transição no tocante à soberania estatal no plano internacional, caracterizado pela gradual erosão dos contornos tradicionais da autoridade estatal plena e indivisível. Embora não se possa afastar, de forma categórica, a aplicabilidade do conceito bodiniano de soberania aos Estados que não integram comunidades internacionais com elevado grau de integração institucional, como é o caso da União Europeia, é possível observar que tais Estados ainda preservam características essenciais do poder soberano, especialmente no que se refere à competência exclusiva para legislar, julgar e administrar dentro de seus territórios.

Contudo, cumpre reconhecer que até mesmo esses entes soberanos estão sujeitos à incidência crescente de normas de direito internacional público, à atuação de organizações multilaterais e às imposições oriundas de dinâmicas econômicas globais, o que relativiza a noção de soberania absoluta. Por outro lado, torna-se cada vez mais evidente que o conceito bodiniano mostra-se insuficiente para explicar a realidade dos Estados-membros de comunidades supranacionais altamente integradas, sendo a União Europeia o exemplo paradigmático dessa nova configuração jurídico-política, em que parcelas da soberania são transferidas voluntariamente para instituições comuns, com poder normativo vinculante, capacidade de decisão autônoma e mecanismos próprios de resolução de controvérsias.

Apenas o tempo permitirá avaliar se, para os Estados e suas respectivas populações, será mais vantajoso preservar o modelo clássico de Estado soberano ou submeter-se à autoridade de um ente supranacional dotado de competências soberanas. Não é demais recordar que, por razões dessa natureza, entre outras, o Reino Unido optou por retomar o controle de sua soberania, promovendo sua retirada do bloco europeu.

REFERÊNCIAS

- ALLEN, J. W. *A history of political thought in the sixteenth century*. London: Methuen, 1951.
- BARROS, Alberto Ribeiro G. de. Soberania e República em Jean Bodin. *Discurso*, n. 39, p. 59-81, 2009.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 8. ed. Brasília: UnB, 1995.

BODIN, Jean. *Les six livres de la république*. Troisième édition. Paris: Chez Jacques du Pays, Librairie Juré, à la Samaritaine, 1578.

BODIN, Jean. *Method for the easy comprehension of history*. New York: Columbia University Press, 1945.

BODIN, Jean. *Os seis livros da república*. São Paulo: Ícone, 2011.

BODIN, Jean. *Os seis livros da república*. Tradução de Odilon Soares. 2. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1996.

BORGES, Emerson. *A Constituição brasileira ao alcance de todos*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HAURIOU, Maurice. *Précis de droit constitutionnel*. 2. ed. Paris: Sirey, 1929.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LÓPEZ, Mario Justo. *La soberanía*. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1967.

MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander. *Formação do conceito de soberania: história de um paradoxo*. São Paulo: Saraiva, 2016.

MALUF, Said. *Teoria geral do estado*. 35. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MARITAIN, Jacques. The concept of sovereignty. *The American Political Science Review*, Cambridge, v. 44, n. 2, p. 343-357, June 1950.

MOREIRA, Adriano. *Ciência política*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de. *Curso de jurisdição constitucional: direito comparado e ideias para um novo STF*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PINTO LOURENÇO, Maria Eduarda Silva; SANTOS, Rubens José dos. A soberania da União Europeia. *Âmbito Jurídico*, 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-internacional/a-soberania-da-uniao-europeia/amp/>. Acesso em: 1.º maio 2025.

REALE, Miguel. *Teoria do direito e do Estado*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ROMANO, Rogério Tadeu. Soberania nacional e relações internacionais. *Jus.com.br*, 12 set. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/76471/soberania-nacional-e-relacoes-internacionais>. Acesso em: 1.º maio 2025.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Lisboa*, 2007. Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf. Acesso em: 1.º maio 2025.

Artigo recebido em 13.10.2025

Aprovação final em 02.12.2025



BREVES ANOTACIONES SOBRE *EL PATRIMONIO CULTURAL*

José Luis Said¹

Resumo: O texto ressalta o valor dos elementos que compõem o patrimônio cultural para a construção e preservação da identidade cultural das comunidades, no contexto da sociedade globalizada.

Palavras-chave: patrimônio cultural, identidade, ponte entre gerações

Resumen: El texto resalta el valor de los elementos que componen el patrimonio cultural para la construcción y preservación de la identidad cultural de las comunidades, en el contexto de la sociedad globalizada

Palabras clave: Patrimonio cultural, identidad, puente entre generaciones

Comienzo expresando mi agradecimiento al Profesor Guilherme Purvín de Figueiredo y a través suyo a las instituciones organizadoras de tan significativo y relevante encuentro académico por permitirme participar en forma virtual desde Argentina. Traigo, además el saludo y la felicitación de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo.

¹ Profesor de Posgrados en Derecho Administrativo. Instituciones a la que pertenece: ALADA, Asociación Argentina de Derecho Administrativo y Universidad de Buenos Aires.

IDENTIDAD Y PATRIMONIO CULTURAL

Hace unos años, en una actividad académica en la que me tocó explicar algún aspecto del *patrimonio cultural*², surgió la pregunta referida a por qué razón disponer recursos presupuestarios materiales y humanos, orientar cierto sector del sistema normativo y de las administraciones públicas para atender el *pasado*, y no aplicar esos mismos recursos y herramientas para atender el *presente*. Preguntarse por la aplicación de recursos para la preservación del patrimonio es una pregunta pertinente, dadas las condiciones de marginalidad y postergación en la que vive gran parte de la población en país, que podemos graficar del siguiente modo: el 20% vive en el siglo XXI, un 40% en siglo XX y otro 40% en el siglo XIX.

² Para hablar del “patrimonio cultural” considero pertinente realizar una explicación preliminar, de la mano de León **Pressouyre, historiador francés de Arte Medieval**. **El enseña que** “La Convención del Patrimonio Mundial, adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en 1972, al mismo tiempo que formulaba un concepto esencial e innovador en un instrumento jurídico internacional, definía en términos muy conservadores la existencia de dos elementos integrantes del patrimonio de la humanidad, uno cultural y otro natural. Culminaban así una larga tradición y una búsqueda intelectual más reciente, al término de la cual las maravillas de la naturaleza debían equilibrarse con las maravillas del arte. (...) la Convención de 1972 se inscribe en esta doble tradición europea. No fue fruto de las reflexiones de filósofos, historiadores o sociólogos en torno a la noción de patrimonio, sino de algo mucho más sencillo, el encuentro de dos corrientes de pensamiento. La primera, procedente de la Conferencia de Atenas, organizada en 1931 por la Sociedad de Naciones, centraba en la conservación del patrimonio cultural y se basaba en gran medida en los conceptos clásicos de “obra maestra” o “maravilla del mundo”; la otra partía de la primera conferencia internacional sobre la protección de la naturaleza, celebrada en Berna en 1913, que, revigorizada en la Conferencia de Brunnen en 1947, culminó con la creación de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), en 1948. Sus representantes querían transmitir a las generaciones futuras unos cuantos sitios naturales “vírgenes”, es decir, nunca tocados por el hombre”; autor citado, La memoria son más que piedras, boletín de la UNESCO del 24 de noviembre de 2017, consultado el 25 de marzo de 2025 en <https://www.unesco.org/es/articles/la-memoria-son-mas-que-piedras-0>

Tal vez la respuesta sea que preocuparse por el pasado que nos ha sido legado en la forma del patrimonio cultural resulte ineludible para poder modificar las condiciones en las cuales hoy vive buena parte de nuestra sociedad. Tal vez descuidar el pasado, no tener memoria y olvidar nuestra historia sea la raíz de los problemas del presente.

Porque nuestro subcontinente acumula riquezas tanto materiales como inmateriales, bienes naturales y culturales, materiales e inmateriales, que -como se ha señalado en el título del Congreso- se ven tensionados por los mercados.

Con el aporte de distintas ciencias sociales es posible fortalecer la identidad de un pueblo, y reconocer en su *patrimonio cultural* un atributo de su singularidad. Paradojalmente, lo que dejamos atrás es lo que necesitamos para construir el futuro. Quizás la *globalización* abonó el olvido de los ideales, las prácticas y las instituciones que hicieron y conformaron -nada más y nada menos- que la *identidad* de nuestras comunidades.

Recordar quiénes fuimos, de qué forma nos construimos como sociedad, cuáles era los valores que sostuvieron nuestros predecesores (tanto originarios como inmigrantes) puede ayudarnos a enfrentar las variadas crisis en las que hoy vivimos. En Argentina lo que dejamos atrás fue la cultura que se forjó al recibir, integrar y asimilar los millones de inmigrantes que a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX llegaron a Argentina y conformaron, en un proceso de sincretismo, una identidad nacional y una Patria.

PATRIMONIO CULTURAL MATERIAL E INMATERIAL

El concepto de patrimonio cultural ha sido asociado durante siglos con los monumentos que expresaban y expresan la excelencia

de la labor humana. El valor que se puede dar a un monumento, la trascendencia que se asignaba a esas obras, se vincula con la escala de valores que la sociedad iba sosteniendo en distintos momentos. Esta mirada museológica, ornamentalista del patrimonio cultural se apoya, fundamentalmente en el patrimonio material en el cual asentamos la memoria; así, por ejemplo, la estatua de un cacique, el monumento de un general, la casa en donde se declaró la independencia, los centros clandestinos de detención de una dictadura, etcétera. Todos esos objetos y lugares que forman el patrimonio material son asientos de la memoria del pueblo. Son elementos del patrimonio material que resultan trascendentes, significativamente valiosos porque la mirada social los integra en la conformación de la memoria histórica de esa comunidad.

Además del patrimonio material se debe examinar patrimonio inmaterial constituido por creaciones anónimas surgidas de la actividad del pueblo. Ellas poseen valores que definen formas de vida social, constituyen las tradiciones de una comunidad y expresan su forma de decir y de hacer que las distingue de otras; son un mensaje espiritual que trasciende su momento histórico y se arraiga en la comunidad.

La preservación de la memoria histórica y sus referentes culturales debe servir al enriquecimiento espiritual y material de la sociedad, en particular de aquello que representa la autenticidad de las distintas regiones.

Estos objetos culturales son emisarios y nexos entre generaciones humanas³. El patrimonio cultural es un puente al pasado que se forja a partir de la Historia.

La Conferencia Mundial sobre políticas culturales de la Comisión de Desarrollo de la UNESCO en México, 1982 que

³ Criterios y conceptos sobre el patrimonio cultural en el siglo XXI , María del Carmen Díaz Cabeza

Fuente: UBP Serie Materiales de Enseñanza, Año 1, N° 1, Mayo de 2010

mantiene su vigencia, expresa: "El patrimonio cultural no es sólo el conjunto de monumentos históricos, sino la totalidad dinámica y viva de la creación del hombre". La noción de patrimonio histórico en el mundo moderno -de acuerdo con Joseph Ballart- es "el legado de la historia que llegamos a poseer porque ha sobrevivido al paso del tiempo y nos llega a tiempo para rehacer nuestra relación con el mundo que ya pasó"⁴, repito, *nos llega a tiempo para rehacer nuestra relación con el mundo que ya pasó*.

Decía Marta Arjona, presidenta del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural de Cuba, que "El patrimonio cultural es inicialmente pasivo, existe como objeto, independiente del reconocimiento o no de su valor cultural, y es la comunidad la que, en un momento determinado de su desarrollo, lo selecciona, lo escoge como elemento que debe ser conservado, por valores que trascienden su uso o función primitiva. Es sólo en este acto que queda definido como bien cultural."⁵ En definitiva, de acuerdo con Lourdes Miguel Sáez, el patrimonio cultural "constituye una riqueza de carácter colectivo que apela a una historia y que refleja unos usos y costumbres de generaciones que se sucedieron en el tiempo."⁶

El patrimonio cultural latinoamericano se conforma con elementos heredados de diversas civilizaciones: la precolombina, la colonial de raíz ibérica, el sincretismo mestizo o criollo y los aportes de los migrantes que a fines del siglo XIX y durante la primera parte del siglo XX llegaron a nuestra América. Todas esas tradiciones se mantuvieron en las distintas regiones con diversas extensión y profundidad.

⁴ Josep Ballart "El patrimonio histórico y arqueológico: valor y uso" Edit. Ariel, S.A. Barcelona. 1997.

⁵ Arjona, Marta. "Patrimonio Cultura e identidad" Editorial Letras Cubanias.1986. (1923-2006)

⁶ Autora citada, Retos y estrategias en la seguridad del patrimonio, en "El patrimonio cultural", dirección de Beatriz Jiménez, Coordinadores: José Antonio Calvo Gómez, Lourdes M Sáez, David Sánchez Sánchez, Tirant lo blanch, 2023

Estas herencias están presentes en forma de cosmovisiones, valores y tradiciones que forman parte de nuestra identidad, que se corresponde con la síntesis propia de una identidad acumulada, heterogénea y diversa.

Estas imbricaciones son las que permitieron el surgimiento de formas típicas de nuestras culturas latinoamericanas. Diaz Cabezas menciona algunos ejemplos significativos de bienes culturales que la UNESCO considera “patrimonios de la humanidad”⁷:

Resulta de vital importancia conservar nuestra identidad dentro de la diversidad, en un mundo cada vez más global y mundializado, que tiende a suprimir los caracteres particulares de cada cultura. Para ello la memoria, sus instrumentos e instituciones resultan fundamentales, ya que sin ella la identidad de cada sociedad desaparece.

Por ello, quisiera finalizar recordando otra lección Marta Arjona que sintetiza con profundidad lo que he querido aportar en

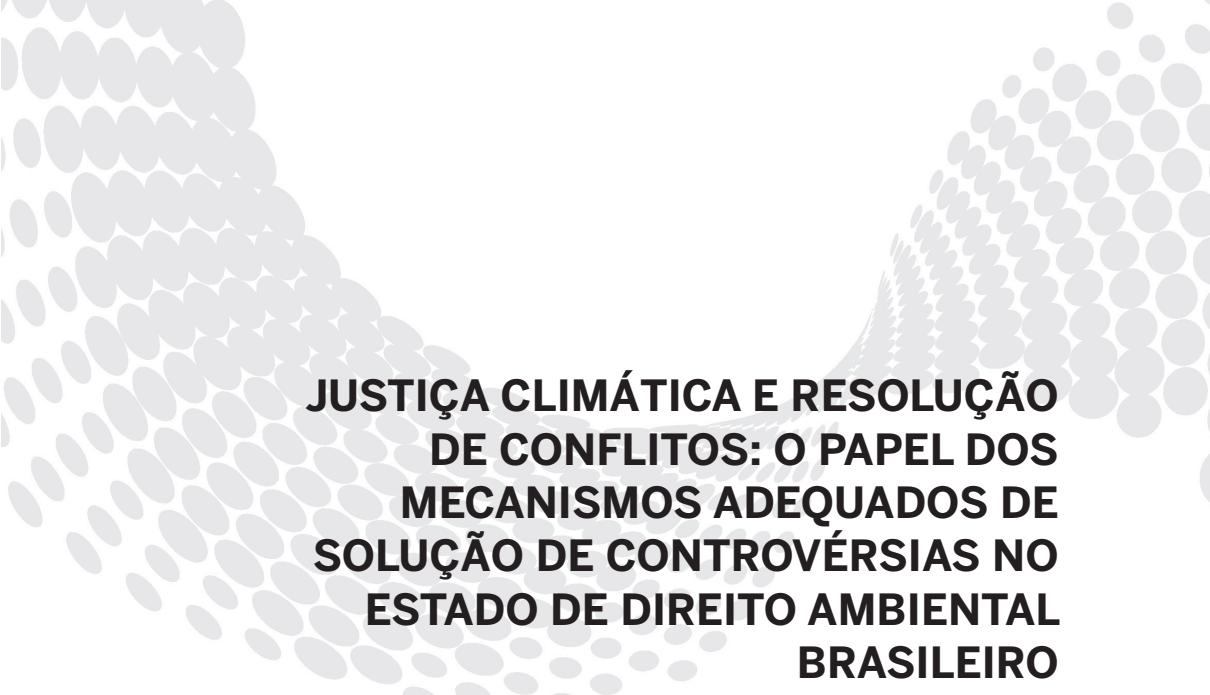
⁷ a) las Carretas de buey de Costa Rica, simbolizan la tradición del transporte del café desde el valle central hasta Puntarenas, y tienen manifestaciones artísticas únicas; b) la Danza el Rabinal Achí de Guatemala, de origen prehispánico con interludios musicales y bailados; c) Güegüense de Nicaragua, que reúne textos y danzas con interludios musicales, en las lenguas española, vasca y náhuatl; d) la Danza de Cocolo en República Dominicana, que se baila en Navidad, en Carnaval y en las fiestas de San Pedro en junio, es una tradición desarrollada entre las inmigraciones anglofonas; e) Palenque San Basilio, Colombia, esta comunidad afroamericana situada en la costa del caribe colombiano es un espacio cultural único donde conservan los ritos religiosos, lengua, música, danzas, artesanías y tradiciones culturales propias de la época colonial; f) el arte Taquile en Perú, que recoge la tradición del taller prehispánico de las antiguas civilizaciones Inca, Pukara y Colla; g) Samba de Roda en Brasil, manifestación artística típica de danza del estado de Bahía. Agrego por mi parte: h) el Tango, música y danza expresivas de la cultura popular rioplatense, y i) el Fileteado porteño, estilo pictórico y decorativo típicamente porteño, que nació en Buenos Aires hacia fines del siglo XIX como ornamentación de carros de tracción a sangre y se desarrolló por manos de talleres y familias de inmigrantes, luego se extendió al transporte público y cartelera, se caracteriza por líneas finas que forman espirales, colores vivos, simetría y un recargo ornamental que crea efectos de volumen.

esta mesa: ‘Entiendo por cultura no sólo la suma y sedimentación de experiencias propias y heredadas, sino *el grado de conciencia de sí que tenga determinado grupo humano*. Este reconocimiento, tamizado a través de las condiciones históricas y sociales se convierte en identidad cultural. La identidad cultural existe a partir del reconocimiento de una sociedad, de su historia, del valor de un objeto, un bien cultural o sus tradiciones. (...) La identidad cultural es una riqueza que dinamiza la posibilidad de realización de la especie humana, al movilizar a cada pueblo y a cada grupo a nutrirse de su pasado y acoger los aportes externos compatibles con su idiosincrasia y continuar así el proceso de creación”⁸

Artigo recebido em 07.11.2025

Aprovação final em 16.12.2025

⁸ 3. Arjona, Marta. “Patrimonio Cultura e identidad” Editorial Letras Cubanas.1986. (1923-2006)



JUSTIÇA CLIMÁTICA E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: O PAPEL DOS MECANISMOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NO ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

Renata Fabiana Santos Silva¹

¹ Doutora em Direito pela Universidade de Sevilha (Espanha). Mestre em Direito Público pela Universidade de Sevilha (Espanha). Pós-graduada em Fundamentos de Direito Público Global pela Universidade da Corunha (Espanha). Procuradora do Estado da Bahia (Brasil). Professora de Direito Administrativo da Universidade Salvador – UNIFACS (Brasil). Membro do Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA). Associada do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP). Autora da obra “Nuevos caminhos para la tutela ambiental em Brasil y España: Consensualidad, Nuevas Tecnologías y Sostenibilidad”, publicada em 2025 pela Editorial Colex. ORCID: 0000-0001-8232-3839. E-mail: rfabianasilva@uol.com.br.

PhD. from the University of Seville (Spain). Master of Public Law from the University of Seville (Spain). Postgraduate degree in Foundations of Global Public Law from the University of A Coruña (Spain). State Attorney of Bahia (Brazil). Professor of Administrative Law at the University of Salvador – UNIFACS (Brazil). Member of the Ibero-American Forum of Administrative Law (FIDA). Associate of the Brazilian Institute of Public Advocacy (IBAP). Author of the work “Nuevos caminhos para la tutela ambiental em Brasil y España: Consensualidad, Nuevas Tecnologías y Sostenibilidad”, published in 2025 by Editorial Colex. ORCID: 0000-0001-8232-3839. Email: rfabianasilva@uol.com.br.

Resumo: As mudanças climáticas impõem desafios crescentes à proteção ambiental e à promoção dos direitos humanos, afetando de maneira desigual as populações mais vulneráveis. Neste cenário, a efetivação da Justiça Climática exige a adoção de instrumentos jurídicos e institucionais mais acessíveis, céleres e participativos. O artigo analisa o papel dos meios adequados de solução de conflitos (MASC) na gestão de disputas ambientais e climáticas, destacando a importância de sua institucionalização no ordenamento jurídico brasileiro. A ausência de previsão desses mecanismos no Projeto de Lei nº 1539/2021 evidencia uma lacuna normativa que precisa ser superada para o fortalecimento do Estado de Direito Ambiental e da governança climática inclusiva.

Palavras-chave: Mudanças climáticas; Litígio; Resolução de conflitos; Estado de Direito Ambiental.

Abstract: Climate change poses growing challenges to environmental protection and the promotion of human rights, disproportionately affecting the most vulnerable populations. In this context, the realization of Climate Justice requires the adoption of more accessible, agile, and participatory legal and institutional tools. This article examines the role of appropriate dispute resolution mechanisms (ADR) in managing environmental and climate conflicts, highlighting the importance of their institutionalization within Brazilian law. The absence of provisions on these mechanisms in Bill No. 1539/2021 reveals a regulatory gap that must be addressed to strengthen the Environmental Rule of Law and inclusive climate governance.

Keywords: Climate changes; Dispute; Dispute Resolutions; Environmental Rule of Law.

INTRODUÇÃO

A crise climática, atualmente reconhecida como uma das mais severas ameaças globais à estabilidade ambiental, social e econômica, impõe à sociedade contemporânea o desafio de repensar seus modelos de desenvolvimento e governança ambiental. Os efeitos adversos das mudanças climáticas — materializados em eventos climáticos extremos, degradação ambiental acelerada, escassez de recursos e deslocamentos populacionais forçados — afetam de maneira assimétrica os diversos grupos sociais, atingindo com maior

severidade as comunidades mais vulneráveis, que historicamente têm menor capacidade de adaptação e mitigação. Diante dessa realidade, o ordenamento jurídico é chamado a adotar respostas mais eficazes e inclusivas, capazes de assegurar o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, em consonância com os princípios constitucionais e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Neste contexto, insere-se o conceito de Justiça Climática, enquanto desdobramento da Justiça Ambiental, ao reconhecer que os impactos das mudanças climáticas não incidem de forma uniforme sobre as populações e territórios. A Justiça Climática demanda, portanto, instrumentos jurídicos e institucionais que articulem a proteção ambiental com a garantia dos direitos humanos, assegurando a participação social, a equidade e a reparação adequada dos danos socioambientais. Ao lado da tradicional via judicial, observa-se a crescente importância dos meios adequados de solução de conflitos (MASC) como instrumentos capazes de proporcionar respostas mais ágeis, democráticas e consensuais às controvérsias climáticas, especialmente em razão da morosidade e da excessiva formalidade do sistema de justiça tradicional.

A partir dessa perspectiva, o presente trabalho propõe uma reflexão crítica sobre as mudanças climáticas no âmbito do Estado de Direito Ambiental, analisando os desafios da litigância climática e a importância dos MASC para a efetivação da justiça climática no Brasil. Para tanto, investiga-se o papel dos mecanismos extrajudiciais na gestão de conflitos ambientais e climáticos, a partir da análise de experiências práticas, como o acordo celebrado no caso do rompimento da barragem de Mariana, e da identificação de lacunas normativas existentes, notadamente a ausência de previsão de tais instrumentos no Projeto de Lei nº 1539/2021. Defende-se, por fim, a necessidade de inserção expressa desses mecanismos no ordenamento jurídico nacional, como medida essencial para a construção de

uma política climática mais inclusiva, eficiente e comprometida com os princípios democráticos e de solidariedade ambiental

AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO CONTEXTO DO ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL

O Estado de Direito Ambiental busca concretizar uma existência humana mais digna e saudável, através dos paradigmas da solidariedade e desenvolvimento sustentável, protegendo as gerações presente e futuras. Segundo BLANCO ZUÑIGA e ARJONA HINCAPIÉ (2023, p. 42), “*o Estado de Direito Ambiental é uma evolução, uma superação de outros modelos que foram incapazes de conter eficazmente as afrontas sofridas pelos recursos naturais*” (tradução própria). FERREIRA e LEITE (2012, p.22) também compreendem o Estado de Direito Ambiental em um contexto evolutivo, ressaltando que se trata de um modelo ainda em construção, nos seguintes termos:

O Estado de Direito Ambiental é uma construção teórica que se projeta no mundo real ainda como devir. A despeito deste fato, a relevância do paradigma proposto deve ser observada para uma melhor compreensão das novas exigências impostas pela sociedade moderna, especialmente quando se considera o constante agravamento da crise ambiental.

É importante destacar que se trata de um modelo que não está contra o desenvolvimento econômico, ao revés, ele busca compatibilizar as atividades econômicas com a proteção do meio ambiente com base no desenvolvimento sustentável. Por isso que LEME MACHADO (2015, p.78) enfatiza que o direito ambiental e o direito ao desenvolvimento existem não como alternativas, mas como conceitos que se integram de maneira a alcançar o bem-estar da humanidade. Este também é o sentido empregado por BESSA ANTUNES (2021, p.23) quando sustenta que a preservação e a

utilização sustentável e racional dos recursos ambientais devem ser compreendidas não como um fator de crescimento econômico, mas de desenvolvimento.

Além da sustentabilidade, o Estado de Direito Ambiental é conformado pelos princípios de solidariedade, participação democrática e responsabilidade ambiental. Como bem aponta SANTOS SILVA (2025, p.28), estes princípios não são aplicados de maneira isolada, em verdade estão em interação recíproca, constituindo a base para a proteção do meio ambiente e por consequência do desenvolvimento digno das pessoas.

Na contemporaneidade, os Estados nacionais enfrentam diversos desafios para garantir a proteção do meio ambiente e o bem-estar dos seus cidadãos, e dentre eles estão as mudanças climáticas. O documento final da Conferência Rio +20, “o futuro que queremos”, ratifica esta preocupação, na medida que considera que as mudanças climáticas constituem “um dos maiores desafios do nosso tempo”.

KLUG, MARENKO e LUEDEMANN (2026, p. 316) destacam que as maiores cidades brasileiras já estão sendo afetadas por extremos climáticos, como chuvas intensas ou secas prologadas, o que pode ocasionar em desastres. Pode-se citar alguns exemplos recentes destes fenômenos extremos no Brasil, como as inundações no Rio Grande do Sul e a seca extrema no centro-oeste, ambos ocorridos no ano de 2024. Estes fenômenos, cada vez mais intensos e recorrentes, afetam não apenas o meio ambiente, mas também repercutem em outros âmbitos como o social, econômico, político e jurídico.

No Brasil, o tema é tratado na Lei Federal nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas. Além disso, vinte e um estados já têm leis que tratam do assunto. Entretanto, tramita atualmente no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1539/2021, que visa atualizar a Política Nacional de Mudanças Climáticas às diretrizes firmadas pelo Acordo de Paris.

Sem embargo, como bem esclarece SOUZA ARMADA (2021, p.61), as mudanças climáticas consistem em um problema ambiental global, composto por uma série de alterações no clima que não são naturais e que modificam todos os elementos do sistema climático. Neste contexto, o papel do Estado de Direito Ambiental é mais desafiador, uma vez que deve regular esta interação humana com o meio ambiente em meio a intensificação dos impactos das mudanças climáticas, que são provocadas direta ou indiretamente pela ação humana e possuem características transfronteiriças.

Sob a perspectiva do Estado de Direito Ambiental deve-se buscar a efetividade da Justiça Ambiental. Segundo ACSELRAD, HERCULANO e PÁDUA (2004, p.09), a Justiça Ambiental deve ser compreendida como:

o conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam grupos étnicos, raciais ou de classe, suportem uma parcela desproporcional de consequências ambientais negativas de operações econômicas, de políticas públicas, programas federais, estaduais e locais, bem como resultantes da ausência ou omissão de tais políticas.

A Justiça Ambiental busca fundamentalmente garantir proteção ambiental e justiça social e econômica. Para a efetivação da Justiça Ambiental não é possível dissociar a questão social e econômica da degradação ambiental, uma vez que os riscos ambientais são impostos de forma mais desproporcional e contundente às populações com menos recursos financeiros, políticos e informacionais (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p.09). Portanto, nesta perspectiva, a Justiça Ambiental abarca a ideia de que todas as pessoas, independentemente de sua origem ética, social ou geográfica, possuem o direito a um meio ambiente saudável e seguro.

Os desafios das mudanças climáticas reforçam esta necessidade de busca por Justiça Ambiental e faz nascer o conceito de Justiça

Climática. Por isso que SOUZA ARMADA (2021, p.281) afirma que “*o conceito de Justiça Climática surge como um desdobramento do conceito de Justiça Ambiental aliando os impactos das mudanças climáticas à percepção de que estes impactos serão diferenciados dependendo do grupo social atingido*”.

A Justiça Climática exige atenção para aqueles que são os maiores afetados pelas mudanças climáticas. Aqui não estamos diante de questões exclusivamente jurídicas, a Justiça climática também demanda uma abordagem social voltada para a garantia de direitos humanos. Urge, portanto, adotar ferramentas jurídicas ágeis e eficazes, aptas a proteção dos direitos humanos, reforçando as bases constitucionais do Estado de Direito Ambiental.

OS AFETADOS PELAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A LITIGÂNCIA CLIMÁTICA

Como explicitado na epígrafe anterior, as mudanças climáticas impactam mais fortemente as pessoas mais vulneráveis. Esta preocupação está registrada no documento final da Conferência Rio +20, “o futuro que queremos”, que assim dispõe:

Estamos profundamente preocupados com o fato de que todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, são vulneráveis aos impactos adversos das alterações climáticas, e já estão experimentando os impactos consequentes, incluindo as secas persistentes e eventos climáticos extremos, a elevação do nível do mar, a erosão costeira e a acidificação dos oceanos, ameaçando ainda mais a segurança alimentar e comprometendo os esforços para erradicar a pobreza e alcançar o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, enfatizamos que a adaptação à mudança climática representa uma prioridade global imediata e urgente.

Portanto, os impactos negativos das mudanças climáticas alcançam de maneira mais contundente e desproporcional os países e pessoas mais pobres. A pobreza é um fator que não apenas majora os efeitos das mudanças climáticas, como também dificulta a redução da vulnerabilidade frente a este problema. Em lúcida reflexão, HALLEGATE *et al* (2016, p.01) destacam que *“as mudanças climáticas ameaçam o objetivo de erradicar a pobreza de forma sustentável. Pessoas e países pobres estão expostos e vulneráveis a todos os tipos de choques relacionados ao clima”* (tradução própria).

Os deslocamentos humanos forçados em decorrência das mudanças climáticas ampliam a pobreza e engrossam o contingente de afetados. Segundo dados da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), os desastres ambientais já provocam três vezes mais deslocamentos do que conflitos e violência. Estas pessoas, denominadas de refugiados climáticos, neste processo são submetidas a condições indignas de vida, muitas vezes distantes do seu país e sua forma de viver. Um exemplo desta situação ocorre nos países africanos da região do Sahel, nos quais a desertificação da região, impossibilitando o cultivo, a pesca e a criação de animais, gerou um grande deslocamento humano.

Percebe-se que aqueles que menos contribuem para a crise climática e que estão em um contexto de exclusão social e econômica são os que mais sofrem com os seus efeitos e possuem menor capacidade de adaptação a estas mudanças extremas. Neste contexto, a litigância climática surge como um mecanismo de cobrança utilizado pela sociedade civil que busca a reparação de danos e a regulação climática.

De acordo com o Manual de Litigância Climática da Associação Brasileira de Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA), a litigância climática consiste *“no uso de ferramentas jurídicas para, de forma judicial ou extrajudicial,*

buscar a implementação e a efetivação das obrigações relacionadas ao clima”(FERREIRA *et al*, 2022, p.12).

Os litígios climáticos devem buscar não apenas a reparação de danos dos diretamente afetados, mas também a implementação de medidas de governança climática por governos e empresas, protegendo direitos fundamentais das gerações presentes e futuras. Portanto, a litigância climática deve, em última análise, buscar a transição justa, por meio de garantias para uma distribuição equitativa dos benefícios das medidas de adaptação e mitigação.

De uma maneira geral, os litígios climáticos se fundam em violações a normas de direitos humanos. Por esta razão, SILVEIRA MANTELLI (2023, p. 172) destaca que os retrocessos ambientais estão diretamente ligados a violações de direitos humanos, de maneira que não se pode desvincular as mudanças climáticas dos direitos humanos. Tampouco se pode esquecer que o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado constitui um direito humano², e deste modo as normas de direitos humanos servem de fundamento para açãoar os órgãos jurisdicionais internos e internacionais em demandas relacionadas ao clima.

No que toca aos casos de litígios climáticos em território nacional, a Plataforma de Litígio Climático para a América Latina e Caribe³ possui em sua base de dados o registro de treze casos. Os litígios cadastrados na plataforma versam sobre questões climáticas que envolvem o Estado, sociedade civil organizada, empresas e pessoas físicas e adota-se distintos instrumentos jurídicos (ação

² Este direito foi inicialmente reconhecido no Protocolo de San Salvador (Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) no art. 11: “Toda pessoa tem o direito de viver em meio ambiente sadio e a contar com serviços públicos básicos”. A Corte Interamericana de Direitos Humanos na Opinião Consultiva nº 23, “a degradação do meio ambiente pode causar danos irreparáveis aos seres humanos, pelo que o meio ambiente sadio é um direito fundamental para a existência da humanidade”.

³ Disponível em: <https://litigioclimatico.com/es>.

popular, ação civil pública, ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão). Dos casos registrados, um chama muito atenção pelo fundamento legal utilizado. A ação civil pública foi ajuizada pelo Instituto de Estudos Amazônicos contra a União Federal em razão do descumprimento das metas climáticas de redução do desmatamento na Amazônia, estabelecidas no Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), um dos instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima⁴. Trata-se, portanto, de uma verdadeira ação civil pública climática, que busca a implementação de políticas públicas climáticas. A decisão no Agravo de Instrumento nº 5033746-81.2021.4.04.0000/PR, esclarece a peculiaridade deste tipo de ação:

[...] as ações civis públicas climáticas são especiais, vocacionadas ao geral e internacional; comparadas com as ações civis ambientais, delas são colaterais, compartilhando apenas a raiz, qual seja, o meio ambiente. A temática e o ferramental são diversos. Não há – ontologicamente – como lhes por um tipo comum.

Contudo é necessário enfatizar que a litigância climática não está adstrita ao contencioso judicial. Até porque a litigância climática visa propiciar acesso à justiça ambiental, o que implica também na utilização de mecanismos extrajudiciais. Deve-se também adotar mecanismos extrajudiciais, como bem indicam SARLET e FENSTERSEIFER (2021, p.623):

A litigância estratégica ecológica, tanto pela ótica das instituições públicas encarregadas de tutelar o meio ambiente (Ministérios Públicos, órgãos públicos ambientais nas três esferas federativas, Defensoria Pública, instituições científicas, entre outros) quanto da sociedade civil em geral (associações

⁴ Vid. Ação Civil Pública nº 5048951-39.2020.4.04.7000 (11^a Vara Federal de Curitiba).

ambientalistas, cidadãos, etc.), é fundamental para, por meio do acionamento do Sistema de Justiça, tanto em sede extrajudicial quanto judicial, estabelecer uma postura propositiva, e não apenas reativa ante o dano ambiental já consolidado. A litigância estratégica, nesse sentido, permite, inclusive amparada nos princípios da prevenção e da precaução, antever a potencial ocorrência do dano ecológico diante de alguma situação fática, evitando a sua concretização, uma vez que, como referido em passagens anteriores, na maioria dos casos, estar-se-á diante de caso de irreversibilidade ou de extrema dificuldade de retorno ao status quo ante da Natureza.

Para a solução de conflitos oriundos da crise climática, faz-se necessário lançar mão não apenas do sistema tradicional de justiça, mas também de outras formas de acesso à justiça, como meios extrajudiciais de resolução de disputas. Estes mecanismos se mostram como um caminho idôneo para garantir a justiça climática, através do consenso e participação cidadã.

RESOLUÇÃO DE CONFLITOS CLIMÁTICOS E MASC

A realização da justiça climática demanda não apenas o acesso aos órgãos jurisdicionais. Como bem indica ALVES JÚNIOR (2025), *“a justiça climática implica, portanto, não apenas em responsabilizar os grandes emissores de poluentes, como também em garantir o acesso à justiça para aqueles cujas vidas e meios de subsistência são diretamente ameaçados pela crise ambiental”*. Sobre o acesso à justiça ambiental, cabe fixar o Princípio 10 da Declaração do Rio destaca a obrigação dos Estados de proporcionar acesso efetivo à justiça, seja na esfera judicial ou administrativa. Por tanto, o acesso à justiça climática também deve ser compreendido por este viés, em que os meios adequados de solução de conflitos constituem um caminho para a gestão e solução de conflitos climáticos. Não se pode olvidar

que a via judicial é predominantemente um caminho de correção e não de construção da justiça.

A proteção ambiental evolui para a aplicação de soluções acordadas para os conflitos. Exemplo disso é a negociação que foi conduzida pela Advocacia Geral da União (AGU) para a reparação dos danos gerados pelo rompimento da barragem na cidade de Mariana, em Minas Gerais, ocorrido em 2015. O acordo prevê o pagamento ao poder público de 132 (cento e trinta e dois) bilhões de reais pelas mineradoras envolvidas na maior catástrofe ambiental do país. Com esses recursos, a União e os Estados afetados (Minas Gerais e Espírito Santo) deverão implementar medidas de reparação social e ambiental. Além disso, as empresas destinarão mais 32 (trinta e dois) bilhões de reais para reparos e indenizações às pessoas atingidas. Outro ponto de extrema importância nesta negociação é a destinação de parte desses recursos (cerca de cinco bilhões de reais) para o Fundo Popular da Bacia do Rio Doce, no qual as comunidades afetadas poderão decidir sobre sua utilização. Esta é uma negociação que abre um precedente importante na gestão de conflitos ambientais e climáticos.

Os problemas vividos por uma sociedade emersa em uma crise climática exigem não apenas soluções rápidas, mas também soluções mais flexíveis e participativas. Não se pode olvidar o congestionamento do Poder Judiciário brasileiro que compromete a apreciação célere, o que dificulta efetivar o acesso à justiça ambiental. Neste cenário, de baixa efetividade dos órgãos judiciais para a solução de conflitos ambientais, seja pela sua formalidade, pela excessiva rigidez ou pela falta de espaço para debates amplos entre os atingidos, é urgente refletir sobre a utilização de outros mecanismos para a resolução deste tipo de disputa (SANTOS SILVA, 2025, p.76). No âmbito dos conflitos climáticos esta necessidade também está presente, uma vez que são demandas que exigem flexibilidade, participação cidadã e celeridade. No particular, o Manual de Litigância Climática da

Associação Brasileira de Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA) destaca que “os instrumentos extrajudiciais podem, em alguns contextos, trazer impactos rápidos e soluções negociadas, com menor desgaste e onerosidade para os envolvidos” (FERREIRA *e al.*, 2022, p.25).

Os MASC representam uma mudança na forma como entendemos as relações e os conflitos que pode agregar mais eficácia e sustentabilidade à justiça climática. Significa dizer que o conflito climático requer a diversidade de estratégias, bem como os métodos de solução devem permitir a participação dos diferentes atores para a solução e/ou gestão do conflito. Neste cenário, a utilização dos MASC para a solução de conflitos climáticos parece oportuna, pois favorece maior amplitude na discussão de soluções com possibilidade de participação efetiva dos envolvidos.

Cabe ainda destacar que o Projeto de Lei nº 1539/2021, que visa atualizar a Política Nacional de Mudanças Climáticas as diretrizes do Acordo de Paris, não aborda o tema dos conflitos climáticos, de maneira que não traz nenhum mecanismo específico para resolver ou gerir estas disputas. Seguramente, esta seria uma excelente oportunidade para trazer explicitamente os mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos para o âmbito da justiça climática, adotando desenhos procedimentais específicos para este tipo de disputa.

Assim, conclui-se que a efetivação da justiça climática no Brasil demanda não apenas o fortalecimento do acesso formal aos órgãos jurisdicionais, mas também a ampliação e institucionalização de mecanismos adequados de solução de conflitos (MASC), capazes de assegurar respostas mais céleres, participativas e adaptadas à complexidade das demandas ambientais e climáticas. A experiência da negociação conduzida pela AGU no caso de Mariana evidencia o potencial transformador desses instrumentos, ao incluir comunidades atingidas na construção das soluções. Nesse sentido, a ausência de previsão expressa de mecanismos extrajudiciais no Projeto de Lei

nº 1539/2021 representa uma lacuna que precisa ser superada, para que a política climática brasileira avance não apenas na mitigação e adaptação, mas também na gestão democrática e eficaz dos conflitos gerados pela crise climática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão desenvolvida neste trabalho evidencia que a crise climática, por sua dimensão transversal e complexa, exige soluções jurídicas que ultrapassem o tradicional modelo de resolução de conflitos ancorado exclusivamente no Poder Judiciário.

A efetivação da Justiça Climática demanda a incorporação de instrumentos processuais e institucionais capazes de garantir a participação social, a celeridade processual e a adequada consideração dos interesses difusos e coletivos envolvidos. Nesse sentido, os meios adequados de solução de conflitos (MASC) apresentam-se como instrumentos valiosos para a gestão democrática e eficaz das controvérsias ambientais e climáticas, conferindo protagonismo às comunidades atingidas e assegurando a construção de soluções dialogadas e legitimadas socialmente.

A experiência brasileira, especialmente o acordo firmado no caso do desastre de Mariana, revela a potencialidade transformadora desses mecanismos, ao permitir a destinação de recursos significativos não apenas para a reparação ambiental e social, mas também para o fortalecimento do protagonismo comunitário na gestão dos recursos destinados à recuperação das áreas atingidas. Tais práticas demonstram que os MASC podem contribuir para a promoção de uma justiça mais inclusiva e efetiva, adequada à complexidade dos conflitos climáticos contemporâneos.

Contudo, observa-se que o ordenamento jurídico brasileiro ainda carece de dispositivos específicos que contemplem a utilização

de mecanismos extrajudiciais na resolução de conflitos climáticos, o que representa uma lacuna normativa preocupante. A ausência de previsão no Projeto de Lei nº 1539/2021 de mecanismos voltados à gestão consensual desses conflitos constitui um retrocesso, que compromete a construção de uma política climática nacional compatível com os desafios atuais e os compromissos assumidos pelo Brasil no cenário internacional.

Diante disso, defende-se a urgente necessidade de revisão legislativa e institucional, de modo a incorporar expressamente os MASC no âmbito das políticas públicas de enfrentamento às mudanças climáticas, adotando desenhos procedimentais específicos e assegurando a participação efetiva das comunidades vulnerabilizadas. Somente com a ampliação do acesso democrático à justiça ambiental e climática será possível construir soluções sustentáveis e socialmente justas para os desafios impostos pela crise ambiental que marca o século XXI.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J.A.(orgs). *Justiça ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- ACSELRAD, H.; MELLO, C.C.D.A.; BEZERRA, G.D.N. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- ALVES JÚNIOR, S.M. *A Efetividade da Justiça Climática: a relação entre o direito ambiental e as mudanças climáticas, com foco em como os tribunais podem lidar com litígios relacionados à proteção do meio ambiente e à responsabilidade das empresas e governos*. 2025. Disponível em: jus.com.br/artigos/112937/a-efetividade-da-justica-climatica-a-relacao-entre-o-direito-ambiental-e-as-mudancas-climaticas-com-foco-em-como-os-tribunais-podem-lidar-com

-litigios-relacionados-a-protectao-do-meio-ambiente-e-a-responsabilidade-das-empresas-e-governos#google_vignette. Acesso em: 16.04.2025.

BESSA ANTUNES, P. D. *Direito Ambiental*. 22^a Edição. São Paulo: Atlas, 2021.

BLANCO ZUÑIGA, G; ARJONA HINCAPIÉ, F. *Constitución ambiental unificada para América Latina: Una aproximación desde el Soft Law*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, Blanco & Devgiovanni Abogados y Consultores, Conservación Internacional, 2023.

BRASIL. Presidência da República. Novo acordo de Mariana é homologado pelo STF. *Notícias*, 06 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/11/novo-acordo-de-mariana-e-homologado-pelo-stf>. Acesso em: 16.04.2025.

FERREIRA, H.S.; LEITE, J.R.M. A expressão dos objetivos do estado de direito ambiental na constituição federal de 1988, em LEITE, J.R.M. [et al] (orgs.). *Repensando o estado de direito ambiental*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

FERREIRA, V.M. [et al]. *Manual de litigância climática: estratégias de defesa do clima estável para o Ministério Público*. Belo Horizonte: Abrampa, 2022.

HALLEGATE, S. [et al]. *Shock Waves: managing the Impacts of Climate Change on Poverty*. Washington: World Bank, 2016.

KLUG, L. B.; MARENKO, J. A.; LUEDEMANN, G. Mudanças climáticas e os desafios brasileiros para implementação da nova agenda urbana, em COSTA, M. A. (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana*. Brasília: IPEA, 2016, Pp. 303-324.

LEME MACHADO, P. A. *Direito Ambiental Brasileiro*. 23^a Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

ONU – BRASIL. Mudanças climáticas impulsionam migrações e deslocamentos forçados. *Notícias*, 08 de novembro de 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/157286-mudan%C3%A7as-clim%C3%A1ticas-impulsionam-migra%C3%A7%C3%A9s-e-deslocamentos-for%C3%A7ados>. Acesso em: 16.04.2025.

ONU. ONU quer ação climática urgente para mitigar conflito e crise de refugiados no Sahel. *ONU News – Perspectiva global Reportagens Humanas*, 21 de novembro de 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/11/1805592>. Acesso em: 16.04.2025.

SANTOS SILVA, R.F. *Nuevos caminos para la tutela ambiental em Brasil y España: Consensualidad, Nuevas Tecnologías y Sostenibilidad*. A Coruña: Editorial Colex, 2025.

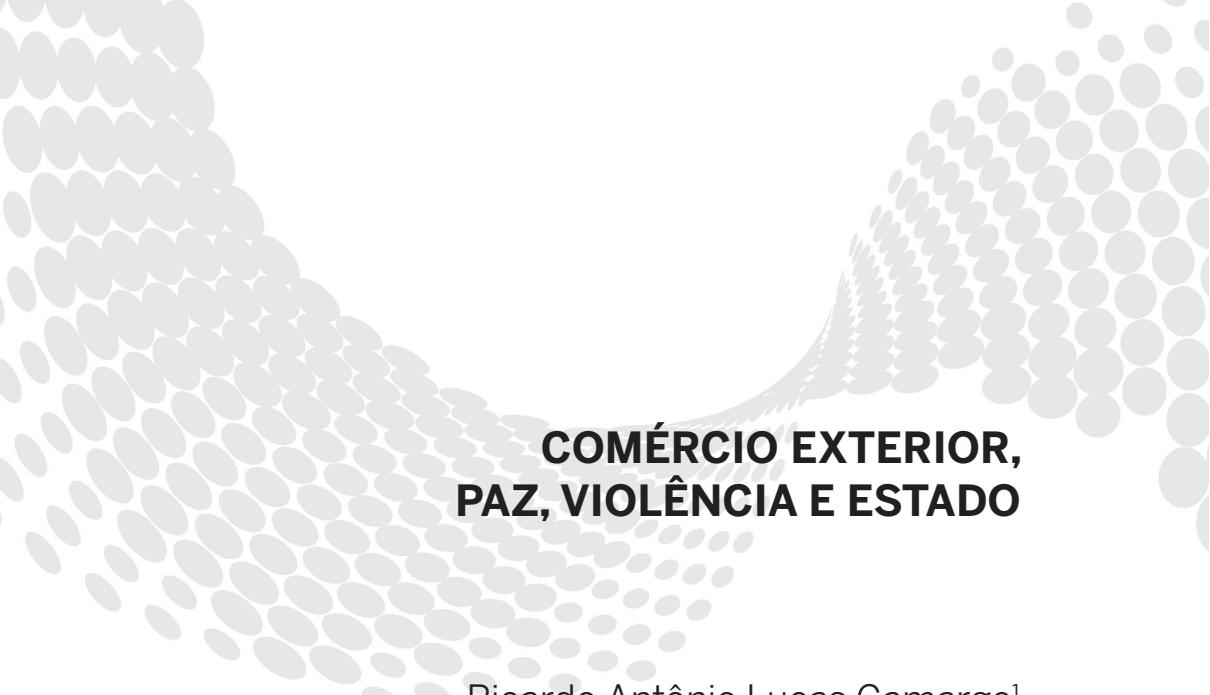
SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. *Curso de Direito Ambiental*. 2^a ed. São Paulo: Forense, 2021.

SILVEIRA MANTELLI, G. A. Notas sobre litigância climática: (Re) afirmando a problemática sob a ótica dos direitos humanos, em PURVIN FIGUEIREDO, G. (org.). *Estudos de Direito Ambiental. Em memória do jurista José Eduardo Ramos Rodrigues*. São Paulo: Editora Terra Redonda, 2023, pp. 169-186.

SOUZA ARMADA, C.A. *Governança Global e Justiça Ambiental face aos desafios das mudanças climáticas*. São Paulo: Max Limonad, 2021.

Artigo recebido em 30.10.2025

Aprovação final em 28.11.2025



COMÉRCIO EXTERIOR, PAZ, VIOLÊNCIA E ESTADO

Ricardo Antônio Lucas Camargo¹

Resumo: discute-se a tese que faz da paz mundial o efeito inexorável do comércio livre e, com a substituição dos ordenamentos estatais pela lex mercatoria, as relações humanas deixarão de ser governadas pelos vícios da política para seguirem os critérios assépticos da técnica. Esta premissa é trazida como hipótese a ser demonstrada ou refutada, e vai sendo confrontada com elementos de fato como a existência de um mercado lucrativo ligado ao exercício da violência, com o papel do Estado na oferta de parâmetros gerais de previsibilidade, indispensáveis ao próprio exercício da liberdade individual, com a presença de interesses legítimos que não teriam como ser protegidos se não fossem indispõíveis, com o caráter de luta inerente à concorrência, acarretando a necessidade de ela ser heteronomamente disciplinada, e com a insuficiência da justificativa técnica para legitimar, no contexto democrático, as decisões em sede de política econômica. O método empregado é o hipotético-dedutivo.

Palavras-chave: comércio internacional; paz; Estado; concorrência; legitimidade

¹ Doutor em Direito pela UFMG – Professor da Faculdade de Direito da UFRGS – Procurador do Estado do Rio Grande do Sul

Abstract: one discusses the thesis that sees world peace as the inexorable effect of free trade and makes the replacement of state regulations by the *lex mercatoria* responsible for human relations ceasing to be ruled by the vices of politics to follow the aseptic criteria of technique. This premise is presented as a hypothesis to be demonstrated or refuted and is confronted with factual elements such as the existence of a profitable market linked to the exercise of violence, the role of the State in providing general parameters of predictability, indispensable to the very exercise of individual freedom, the presence of fair interests that could not be protected if they were freely disposed, the inherent struggle nature of competition, needing that it be heteronomously regulated, and the insufficiency of a technical justification to legitimize, in the democratic context, decisions in economic policy. The method employed is the hypothetical-deductive one.

Keywords: international trade; peace; State; competition; legitimacy

INTRODUÇÃO

A queda do Muro de Berlim, num certo sentido, reduziu as necessidades de o discurso em prol da manutenção dos pilares da economia de mercado buscar marcos de legitimação e, em razão disto, disseminou-se a ideia de que a amplíssima privatização das atividades econômicas e a desregulamentação da economia conduziriam, finalmente, ao momento em que cada qual poderia conquistar sua felicidade com maior eficiência, sem o sufocante cerceamento do Estado.

De outra parte, em face do desenvolvimento tecnológico, parceria ganhar novo fôlego a tese segundo a qual o mecanismo do mercado viria a naturalmente promover, sem a necessidade da coerção, o equilíbrio espontâneo dos interesses, expandindo-se para além das artificialíssimas fronteiras entre os Estados, e banindo, definitivamente, a possibilidade das guerras, e subtraindo o governo das atividades humanas das propensões viciadas da política, para ser entregue à serena correção técnica.

Esta suposição será o ponto de partida para as considerações que se seguem, que poderão confirmá-la ou não, de tal sorte que se lançará mão, aqui, do método hipotético-dedutivo, verificando as possibilidades de refutação das proposições a ela correspondentes.

A DICOTOMIA “COMÉRCIO/GUERRA” COMO DECORRÊNCIA DO PRESSUPOSTO INDIVIDUALISTA DA CULTURA OCIDENTAL

Fala-se em relações internacionais desde que, com a derrocada do feudalismo, veio a ser centralizada nas mãos dos Estados soberanos a possibilidade do exercício legítimo da força, posto, cada um dos Estados, como instância máxima de poder e em posição de igualdade em face dos demais.

Com efeito, a constituição de todo um aparato voltado a viabilizar a convivência interpessoal no âmbito de um determinado território implicava não somente uma efetiva possibilidade de atuar no momento em que a disputa por espaços tendesse a converter-se em uma atuação voltada à eliminação recíproca dos titulares dos interesses em confronto, como também uma real possibilidade de resistência a invasões (HECKSCHER, 1983:463).

Muito disseminada a ideia de que as relações internacionais oscilam entre o comércio, que seria a expressão da relação pacífica por definição, e a guerra, que seria a expressão do embate entre forças voltadas, cada uma delas, à remoção do oponente enquanto obstáculo à realização do interesse que se deseja ver prevalecer.

Claro que esta ideia parte de um pressuposto de “valorização do indivíduo”, da perseguição ao interesse próprio, inerente à cultura ocidental, em que se tem uma forma de os entes se relacionarem que se baseia nas noções da produção de excedentes e a desigualdade da distribuição mundial dos recursos naturais – o comércio – e a outra

que se baseia na escassez dos bens materiais para a satisfação do cada vez mais crescente universo de necessidades humanas.

Note-se que este pressuposto – a “valorização do indivíduo” – foi a semente de que brotou uma das mais importantes contribuições para que o ser humano pudesse ser considerado digno de proteção, digno de respeito, independentemente de uma eventual “utilidade” para o meio em que vive: a noção de “direitos humanos”, que se veio a desdobrar nas dimensões civis e políticas, econômicas, sociais e culturais, de fraternidade e tantas outras (BOBBIO, 1992:59-60).

Um dos mais agudos analistas dos limites e possibilidades da racionalidade humana, no ambiente que conduziu à II Grande Guerra e se seguiu a ela, bem resumiu a crença individualista, com suas consequências no pensamento filosófico ocidental do final do século XIX:

“A sociedade burguesa desenvolvida – e já o mais antigo pensamento de unidade era urbano, burguês rudimentar – compõe-se a partir de incontáveis unidades particulares dos indivíduos que perseguem sua autoconservação e nela se acham remetidos uns aos outros. Por outro lado, não reina de maneira alguma entre a unidade e os indivíduos esse equilíbrio que os teoremas justificadores tomam por estabelecido” (ADORNO, 2009:262)

Desde que o comércio se realiza *inter volentes*, entre pessoas que se querem encontrar e tratar, uma com a outra, de sorte a ambas obterem vantagem, aparentemente a conversão do mundo em um grande mercado conduziria à paz mundial, sepultando o potencial belicista inerente aos nacionalismos, segundo a crença iluminista (MONTESQUIEU, 1973, p. 292; KANT, 1952, p. 456; DAL RI JÚNIOR, 2003, p. 85).

A atratividade dessa ideia decorre da tendência do ser humano simplificar ao máximo os fenômenos que o circundam, para poder trazê-los ao respectivo entendimento e reduzir o tempo que teria para

se posicionar sobre eles, no sentido de os dar como positivos, negativos ou neutros em relação a si, e de tomar esta ou aquela atitude, que pode consistir, inclusive, numa abstenção. Por trás da homologia entre “comércio” e paz e, portanto, da sua colocação como a antítese da guerra, está uma busca de simplificar as decisões em matéria de política econômica relativa às relações econômicas internacionais, e o movimento de desregulamentação da economia, visando em especial o tratamento constitucional do capital estrangeiro e a legislação infraconstitucional correlata.

A PAZ COMO “EFEITO NATURAL” DO COMÉRCIO E A INDÚSTRIA BÉLICA

A presença do consenso na formação dos contratos comerciais gera a impressão, como salientado no item anterior, de que quanto mais intensificada esta modalidade de relação, mais se tenderia a arredar a belicosidade entre as nações.

A visão que dá como “efeito natural” do comércio a paz se localiza em um plano mais metafísico do que propriamente real, muito difundida no século XIX e também no século passado (LAMY FILHO, 1972:129), embora neste houvesse menos gente que acreditasse nela com sinceridade, até em face do dado, inafastável, de que a denominada indústria do medo e da violência, indústria bélica, normalmente, está em mãos privadas. As fábricas de armamento normalmente estão em mãos privadas. Se está em mãos privadas a indústria bélica, deve-se inferir, tendo em vista o que ordinariamente acontece, que ela seja lucrativa, justamente porque, como já observavam os primeiros teóricos da economia de mercado, os agentes econômicos, para ofertarem qualquer produto ou serviço, somente o farão diante da expectativa de benefício pessoal, apropriável em caráter exclusivo.

Na época em que existia a IMBEL, empresa pública federal, o Supremo Tribunal Federal chamou a atenção para o dado de que era uma empresa pública que exercia uma atividade econômica lucrativa – embora, evidentemente, cercada de toda a fiscalização – e que podia ser exercida também por particulares; não estava sequer sob regime de monopólio (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos declaratórios no agravo regimental na carta rogatória 9.790/EUA. Relator: Min. Marco Aurelio. Diário de Justiça da União. Brasília, 2 ago 2002).

Existia, no Brasil, até a Primeira Guerra do Iraque, uma empresa de armamentos e que não só fazia armas, como fazia também carros de combate, a Engesa, falida em 1993 (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de competência 14.876/SP. Relator: Min. Fernando Gonçalves. Diário de Justiça da União. Brasília, 1 set 1997). O Iraque de Saddam Hussein, tal como a Líbia do Coronel Kaddafi, comprava os nossos carros de combate, na época dos generais presidentes. Quando foi deflagrada a primeira guerra do Iraque, Saddam Hussein passou aquela fronteira de “our s.o.b.” – que ostentava aos tempos em que era o inimigo do Ayatollah Khomeini – para “tyrant”, aquela famosa classificação que desde Franklin Roosevelt os americanos fazem, conforme os ditadores lhes sejam ou não simpáticos (SCHWARTZ, 2009:268). Com a guerra, cessou o envio de armamentos e a Engesa foi à falência, como qualquer outra empresa mercantil que tivesse comprometida sua capacidade de gerar lucros (GONÇALVES NETO, 2012:308; BEZERRA FILHO, 2016:224; ALMEIDA, 2008:23).

Toda essa indústria da violência é explorada no âmbito particular, e não oferta seus produtos somente para o Poder Público, já que é dela que provêm as armas de caça, as armas das empresas de segurança privada e outros particulares, entre os quais não rejeita nem mesmo a venda a integrantes dos grupos de terroristas (AUTOR, 2007:370).

Sob um ponto de vista de estrita lucratividade, faz-se completa abstração de qual será a finalidade pela qual serão adquiridos os artefatos, se para fins de prover segurança, se para fins de autodefesa, se para fins de coleção, se para fins ilícitos: serão vendidos a quem tenha a capacidade de pagar o preço para a sua aquisição.

DA IMPRESCINDIBILIDADE DO ESTADO PARA ASSEGURAR O EQUILÍBRIO SOCIAL

O comércio, na realidade, não fala a linguagem da paz; ele fala a linguagem do lucro, não interessa de onde este venha: se vier da paz, ótimo, se vier da manutenção da violência, também não haverá problema.

Claro que precisa de uma máscara de respeitabilidade. Mesmo os mafiosos a buscam quando fazem obras de caridade, e o chefe do tráfico na favela não é pessoa necessariamente odiada por todo mundo: pelo contrário, é o sujeito que providencia o médico para o filho do pedreiro que está lá sofrendo para conseguir o pão de cada dia, é o sujeito que providencia a resolução de vários problemas que aquela comunidade não tem condição de, por si só, atender, principalmente por limitações financeiras.

É precisamente em razão das possibilidades de que essas necessidades elementares venham a ser satisfeitas por aqueles que pretendem arregimentar alianças contra o próprio Estado que elas vêm a ser identificadas como essenciais a que se mantenha a coesão entre os integrantes da Nação, e justificam, portanto, a criação e manutenção de serviços públicos (GRAU, 2017:130), também porque a acessibilidade a estas atividades nem sempre se poderá realizar mediante o recurso ao crédito ofertado pelas instituições financeiras, para as quais as operações correspondentes devem dirigir-se a financiados dotados de alguma solvabilidade, que viabilizem a recuperação do montante

emprestado (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo regimental no agravo regimental no agravo em recurso especial 456.444/BA. Relator: Min. Jorge Mussi. Diário de Justiça eletrônico. 13 abr 2018).

Quanto mais as pessoas vêm com esse discurso de que o enfraquecimento do Estado é, na realidade, o campo da expansão da liberdade, e que, com o enfraquecimento do Estado, nós vamos finalmente sepultar as guerras para instaurarmos o reino da paz, é de se lembrar que se precisa ainda do Estado, por mais que ele possa degenerar em tirania, porque somente a partir de seus comandos que se terá a previsibilidade dos comportamentos para que as decisões possam ser tomadas de um modo mais seguro e, portanto, para que a liberdade de cada qual efetivamente se mostre mais plena.

Ainda que se possam indicar formações mais participativas e menos marcadas pela hierarquia nas interações sociais, para que se assegurem efetivas possibilidades de participação a cada um dos integrantes dessas formações e para se resolverem eventuais conflitos entre os múltiplos ordenamentos, precisará existir uma autoridade legitimamente investida para afirmar qual dentre eles deverá prevalecer.

Esta uma das principais razões para não crer que a generalização da *lex mercatoria* implementaria uma situação de paz perene: mesmo que os *mercatores*, ao contrário dos Estados soberanos, sejam desprovidos do poder de fazer a guerra, ainda se torna necessária a autoridade desses mesmos Estados soberanos para resolver as incertezas que nasçam dos pontos que escapem aos consensos.

LIMITAÇÕES DA LEX MERCATORIA

Tenha-se presente que as manifestações anteriores não traduzem a negação da importância da liberdade negocial enquanto materializadora do dinamismo das relações econômicas e viabilizadora

da circulação dos excedentes: voltam-se, antes, a demonstrar que essa mesma liberdade não dispensa, até para se fazer efetiva, a atuação do Estado.

A *lex mercatoria* antiga, que foi adotada nas relações que se travavam nas repúblicas de mercadores que se formavam a margem dos feudos, mostrava-se insuficiente para dar plena segurança aos negócios, pois, para isso, é necessário alguém com o poder de vencer as resistências injustificadas, pois quando cabe aos particulares fazer valer as suas próprias razões, de nada adiantará a uma das partes estar certa se o seu adversário for fisicamente mais forte: é o poder de destruição do seu adversário que vai razão a ele. A famosa expressão do La Fontaine, “la raison du plus fort est toujours la meilleur”, a razão do mais forte sempre é a melhor. É o primeiro verso da fábula “Le Loup et l’Agneau”, o Lobo e o Cordeiro. E mais ainda, a grande pergunta que estava por trás disto, será enfraquecendo o Estado que realmente nós vamos implementar a paz mundial? Ou pelo contrário, se os Estados mantiverem a relação entre si de um modo francamente respeitoso a paz se estabelecerá? Tome-se o conflito entre Ucrânia e Rússia. Ambas, tanto a Ucrânia quanto a Rússia têm armas nucleares, e nenhuma delas as usou até agora, porque no dia em que forem usadas essas armas, o efeito não vai limitar-se à destruição do inimigo: o estrago vai ser muito maior, tornará inviável a habitabilidade mesmo de espaços que não estão envolvidos no conflito, bem como a própria destruição de bens do patrimônio cultural das populações que interajam com as áreas passíveis de serem afetadas. E nem mesmo dois governantes voltados mais à satisfação de seus ânimos pessoais, como Putin e Zelenski, vão querer pagar esta conta.

Por mais que se busquem soluções negociadas na matéria ambiental, evitando, pois, a necessidade de se exercitar a força para que se chegue à conduta desejável em relação a providências concretas, como o replantio de essências florestais, por exemplo, a irreversibilidade dos danos decorrentes da negligência com o meio ambiente faz

com que este, em si mesmo, tenha de ser considerado um bem de caráter indisponível e, portanto, seja inafastável a presença de um dever geral e permanente de sua preservação (FIGUEIREDO, 2009:40).

E por outro lado, o que é importante em tudo isto é justamente verificar como essa tentativa de generalizar a *lex mercatoria* com um parâmetro universal – “não existem mais interesses indisponíveis, todos os interesses podem ser objeto de negociação, tudo é negociável” – praticamente acaba reduzindo o ser humano a uma única dimensão, a de um agente do mercado, quando existem importantes dimensões dele que extrapolam esta condição, como a escolha do nome a ser dado a uma criança, ou a narrativa, a esta, de histórias para lhe embalar o sono.

Quanto a este ponto, vale a observação de um dos maiores entusiastas do comércio como promotor da paz, perfeitamente ajustável à mentalidade que inspira os agentes empenhados em ver o mundo convertido em um grande mercado:

“Nos países em que só se é afetado pelo espírito do comércio trafica-se com todas as ações humanas, e com todas as virtudes morais: as mais pequenas coisas, que a humanidade exige, se fazem ou se dão por dinheiro” (MONTESQUIEU, 1973, p. 292).

Fosse redutível o ser humano somente à dimensão econômica, e o mundo a um grande mercado, toda noção estética se reduziria à indústria cultural, e neste caso não se entenderia por que a obra de Beethoven sobreviveu à de Meyerbeer; toda experiência místico-religiosa se reduziria à mercancia da fé, e não se entenderiam, destarte, fenômenos como os de Joana d'Arc e Antonio Conselheiro, só para ficarmos no contexto ocidental; toda relação familiar se reduziria à massa de interesses em torno do patrimônio a ser partilhado entre os possíveis herdeiros, e não se entenderiam as ações em prol de parentes dos quais, em princípio, nada se teria a herdar:

“Muitas vezes não deixamos de encontrar razões antieconómicas para as atitudes dos líderes, para a conduta dos altruístas, para os gestos dos heróis? Quase sempre as encontramos. E, mesmo assim, teriam eles agido sem que algum móvel claramente definível como interesse os impulsionasse? Tentemos substituir os vocábulos *ideal*, *bondade*, *desprendimento*, que trazem, sem dúvida, o admirável sabor humano da expressão comum, pelo conceito de *economicidade*. Sem deturpar todo o colorido daqueles, este procurará oferecer-lhes larga senda de interpretação e entendimento” (SOUZA, 2002:299-300).

Se o “econômico” é somente uma das dimensões do ser humano – tanto que o Mestre Mineiro, por último transscrito, ao construir o seu conceito de “economicidade”, a partir de Max Weber, fê-lo ampliando-o do “simplesmente econômico” para abranger a toda “linha de maior vantagem” -, segue-se que nem todos os interesses humanos deverão seguir a lógica estrita do utilitarismo, pois a “vantagem” pode consistir na realização de valor de outra natureza.

CONCORRÊNCIA COMO PRESENÇA DA “LUTA” NA LÓGICA MERCANTIL

Outro dado que compromete a identificação entre comércio e paz: a própria ideia de luta está pressuposta na concorrência, luta que pode ser regrada, heteronomamente, ou pode ser completamente à base de tudo valer.

Não é casual que uma das visões mais populares e mais cruéis da noção de concorrência seja chamada de darwinismo social, justamente aquela defendida por Herbert Spencer, que vê, inclusive, qualquer ação do Estado em prol de quem não tenha forças para enfrentar essa concorrência pelos bens, essa luta pela vida, como algo deletério porque os mais laboriosos estariam a sustentar os imprestáveis (SPENCER, 1945:113; HAYEK, 1985:184). E a concorrência, em

si mesma, é luta: qual é o concorrente que quer rever o outro concorrente? Que vai concorrer, simplesmente por espírito esportivo? Ele vai concorrer com espírito belicoso, e é exatamente porque a intensidade desse espírito belicoso, no limite, tende à destruição dos demais concorrentes que deve haver disciplina heterônoma (FORGIONI, 2014:63).

Quando se vai tocar nesse tema do próprio enfraquecimento do Estado em face da *lex mercatoria*, em que se vai substituir o ordenamento estatal pela realização de contratos atomizados, tem-se praticamente a eliminação do conceito de humanidade, reduzindo a população de *homo sapiens* a uma simples soma de indivíduos, que disputam o seu espaço no mundo: o mais forte acaba “merecendo existir” e o mais fraco acaba “existindo por condescendência” do mais forte.

Esta é uma noção que legitima a exclusão social, inclusive na modalidade denunciada por Washington Peluso Albino de Souza, dos expedientes aptos a comprometerem, perto, mesmo, da aniquilação, a eficácia dos direitos que mitiguem os poderes dos mais fortes (SOUZA, 2002:536).

A paixão que muitos têm por Pareto, neste sentido, não deixa de mostrar uma espécie de tolerância com a残酷, uma vez que sustenta que existem integrantes daquilo que se conhece como humanidade, que na realidade não passam de resíduos a serem descartados, se não demonstrarem a prova da utilidade de sua existência àqueles que merecem existir (PARETO, 1945:319). Ele escreveu isto, já que morreu em 1923, antes da II Guerra Mundial, sem pudor, assentando, ainda, a possibilidade de condescender aos que “não merecem existir” como fundamento do próprio poder.

A tomada em consideração dos embates no mercado, pois, como forma preferencial de definição das relações sociais – não só as econômicas – não deixa de entrar em contradição com a própria ideia de “humanidade” como contribuição do pensamento ocidental.

PODER, LEGITIMIDADE E TECNOCRACIA

A questão da luta como antecedendo a ideia do poder e o poder, por sua vez, antecedendo a ideia da dominação, impõe considerações sobre a distinção entre o poder, em si mesmo, e a violência pura e simples.

Essa distinção já era conhecida, no Ocidente, desde a Antiguidade. *Prometeu Acorrentado*, de Ésquilo, é uma tragédia que tem algumas peculiaridades. Um Deus, Prometeu, é o herói trágico. Normalmente, os heróis trágicos são seres humanos que transgridem as ordens dos deuses por arrogância. Prometeu, um Deus, é herói trágico porque transgride a ordem do universoposta por Zeus. Além disto, nós vemos o poder, no início da peça, com longas falas e a violência muda. Porque a violência não fala, ela age. É a ação em estando bruto. Já o poder fala, precisa do elemento discursivo, justamente para estabelecer ali os polos de quem manda e quem obedece. Mas esta obediência pode fundar-se tanto no medo de uma violência, e aí temos a figura do poder puro e simples, como em um fundamento, qualquer que seja ele, apto a convencer à obediência. E é este fundamento que vai caracterizar aquilo que Max Weber chama de legitimidade (WEBER, 1995:210). O que vai diferenciar a dominação do poder puro e simples, em Weber, é a presença da legitimidade, sem a qual, mesmo em se tratando do poder econômico privado, há a degeneração em puro despotismo (BAPTISTA, 1986:32).

Legitimidade, esta, que na tipologia weberiana poderá ser: 1) carismática, características pessoas daquele que vai ser investido no poder é que vão render ensejo que aqueles que se submetem entendam que devam obedecer. 2) Tradicional, que é aquela que vai decorrer de práticas e costumes que se adotaram de tal sorte se confere aquele ser independentemente das suas características pessoais a aptidão para ser obedecida. É o que se verifica tanto em teocracias, quanto nas mais diversas monarquias. 3) Racional, que é aquela que se vai basear

em critérios gerais, abstratos e acessíveis a qualquer pessoa (WEBER, 1995:210). Aqui podem entrar tanto aqueles critérios políticos, definidos por lei, quanto os critérios tecnocráticos, que muitos pensam que são superiores, porque afinal de contas são critérios que se baseiam naquilo que o indivíduo sabe e tudo mais. Mas, na realidade, a tecnocracia também pode ser um fundamento falho de legitimidade. Havia o carisma de Mussolini no Fascismo? Havia. Mas havia também a valorização do técnico da figura de um Vilfredo Pareto. O fascismo italiano tinha ótimos técnicos. O nazismo também. O homem que pôs o ser humano na lua, Wernher von Braun, foi o mesmo que desenvolveu a bomba voadora para Hitler. Isto não implica seja o técnico, necessariamente – óbvio –, adverso a qualquer experiência não-autoritária, democrática, mas sim que a sobrevalorização do técnico não é incompatível com o autoritarismo, justamente porque a premissa básica do técnico é à base da veracidade da proposição, e não à base de proposições que se mostrem passíveis de composição (BONAVIDES, 2012:391-392).

A questão da legitimidade, em face da tecnocracia, põe-se, sobretudo, em relação aos fins a que se vai dirigir a decisão que se pretende implementar no meio social: nenhuma decisão, mesmo em sede de política econômica, será defensável por critérios “estritamente técnicos”, porque os efeitos que produzirá sempre constituirão benefício para alguns interesses e prejuízo para outros, e, perante estes, haverá mister demonstrar o que lhes justificaria o sacrifício.

CONCLUSÃO

A ideia das relações internacionais oscilantes entre o comércio e a guerra e a ideia dos direitos humanos têm seu pressuposto ideológico na visão ocidental, voltada à valorização do indivíduo.

Por maior que tenha sido a inegável contribuição decorrente desta visão para a convivência pacífica entre os seres humanos, qual seja, o reconhecimento da “humanidade” do “outro”, independentemente da “utilidade” que possa ter para “mim”, a realidade da exploração lucrativa da indústria bélica mostra que a paz não é o “efeito natural” do comércio.

O movimento em prol do enfraquecimento do Estado, com a paulatina substituição do ordenamento jurídico dele emanado pela *lex mercatoria*, ignora que existem necessidades que extrapolam a sua atendibilidade a partir de uma base estritamente contratual, e que a presença de um traço de indisponibilidade é indispensável a que cada qual possa exercer sua liberdade sem perturbação dos demais, mesmo quando se tomem em consideração formações mais participativas e menos marcadas pela hierarquia nas interações sociais.

A substituição da disciplina heterônoma do Estado pelo complexo de relações atomizadas que compõe a *lex mercatoria* tenderia a colocar a concorrência como uma disputa regrada exclusivamente pela realização à plena das inclinações individuais, com sacrifício dos interesses que, em prol da própria coesão social, devem ser tidos como subtraídos à plena disponibilidade.

Ainda que se possam invocar razões eminentemente técnicas para se dar “o econômico” enquanto “medida de todas as coisas”, os fatores de legitimação “extraeconômicos” ainda se colocam na ordem do dia, de tal sorte que a esfera do “político” não seria substituída com vantagem pelo “tecnocrata”.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W. Dialética negativa. Trad. Marco Antonio Casanova. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

ALMEIDA, Amador Paes de. *Curso de falência e recuperação de empresas*. 25^a ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BAPTISTA, Luiz Olavo. *Empresa transnacional e Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

BEZERRA FILHO, Manoel Justino. *Lei de recuperação de empresas e falência*. 11^a ed. São Paulo: Thomson Reuters-Revista dos Tribunais, 2016.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 9^a ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

AUTOR, 2007.

DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Direito Internacional Econômico em expansão: desafios e dilemas no curso da história*. In: DAL RI JÚNIOR, Arno & OLIVEIRA, Odete Maria de [org.]. *O Direito Internacional Econômico em expansão*. Ijuí: Unijuí, 2003, pp. 27-168.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. *Curso de Direito Ambiental*. 3^a ed. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

FORGIONI, Paula Andréa. *Os fundamentos do antitruste*. 7^a ed. São Paulo: Thomson Reuters-Revista dos Tribunais, 2014.

GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. *Direito de Empresa*. 4^a ed. São Paulo: Thomson Reuters-Revista dos Tribunais, 2012.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 – interpretação e crítica*. 18^a ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

HAYEK, Friedrich August von. Direito, legislação e liberdade – 3 – a ordem política de um povo livre. Trad. Henry Maksoud. São Paulo: Visão, 1985.

HECKSCHER, Eli R. La época mercantilista. Trad. Wenceslao Roces. México: Fondo de Cultura Económica, 1983.

KANT, Immanuel. The Science of Right. Transl. W. Hastie. In: KANT, Immanuel. The critique of pure reason/[The critique of practical reason and other ethical treatises/The critique of judgement. London: Encyclopaedia Britannica, 1952, pp. 397-460.

LAMY FILHO, Alfredo. A reforma da lei das sociedades anônimas. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro. São Paulo, v. 11, n. 7, pp. 123-158, 1972.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de la Brède et de. Do espírito das leis. Trad. Fernando Henrique Cardoso & Leônicio Martins Rodrigues. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

PARETO, Vilfredo. Manual de economia política. Trad. Guillermo Cabanellas. Buenos Aires: Atalaya, 1945.

SCHWARTZ, Thomas Alan. Somoza and Roosevelt: Good Neighbour Diplomacy in Nicaragua, 1933–1945. By Andrew Crawley. (New York: Oxford University Press, 2007. 288 pp. \$99.00, ISBN 978-0-19-921265-1.). The Journal of American History. Oxford, v. 96, p. 268, 1 june 2009.

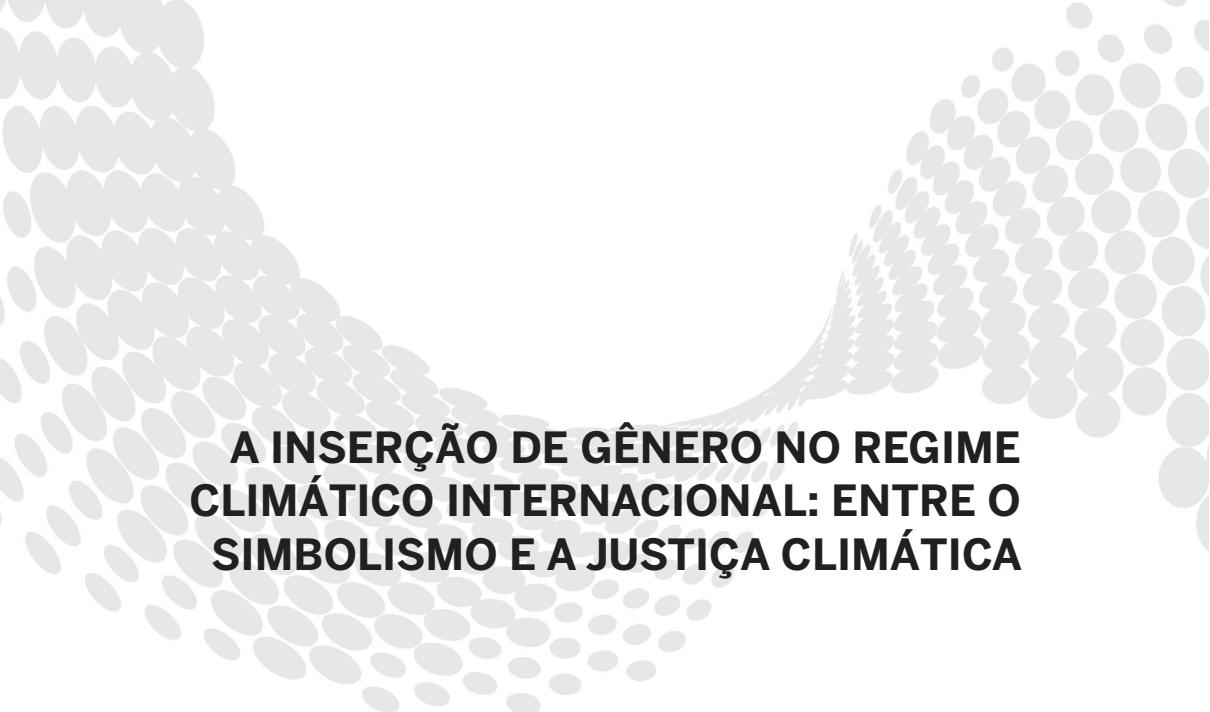
SOUZA, Washington Peluso Albino de. Teoria da Constituição Econômica. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SPENCER, Herbert. The man versus State. Caldwell, Idaho: Caxton Printers, 1945.

WEBER, Max. *Economia e società*. Trad. Tullio Bagatti, Franco Casablanca, Pietro Rosi. Verona: Ed. Di Comunità, 1995, v. 1.

Artigo recebido em 18.10.2025

Aprovação final em 18.12.2025



A INSERÇÃO DE GÊNERO NO REGIME CLIMÁTICO INTERNACIONAL: ENTRE O SIMBOLISMO E A JUSTIÇA CLIMÁTICA

Victória Lourenço de Carvalho e Gonçalves¹

Resumo: Este artigo é parte de uma pesquisa de doutorado em andamento e analisa a incorporação da questão de gênero no regime climático internacional. Os impactos da crise do clima são desproporcionalmente distribuídos entre os grupos sociais, exacerbando desigualdades pré-existentes, e as mulheres, sobretudo do Sul Global, constituem um dos grupos mais atingidos nesse contexto. Objetiva-se, então, investigar o tratamento normativo dado a gênero no regime climático internacional. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, de caráter exploratório, que traça a evolução do regime jurídico internacional sobre o clima e, posteriormente, faz uma análise normativa sobre como o gênero foi incorporado nos documentos internacionais sobre clima, considerando o Acordo de Paris (2015) e as decisões das Conferências das Partes (COPs) entre 2001 e 2024. Consta-se que gênero está associado principalmente à adaptação climática e à participação, culminando na criação do Programa

¹ Professora na Universidade Estácio; doutoranda em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica – Rio de Janeiro (PUC-Rio); mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF); ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7777-1952>; vic.lourenco@gmail.com

de Trabalho de Lima e do Plano de Ação sobre Gênero (GAP), mas ainda com avanços a serem feitos em prol de uma efetiva justiça climática.

Palavras-chave: Acordo de Paris; emergência climática; gênero; justiça climática.

Abstract: This article, part of an ongoing doctoral research project, analyzes the incorporation of gender issues into the international climate regime. The impacts of the climate crisis are disproportionately distributed among social groups, exacerbating pre-existing inequalities, and women, especially from the Global South, are one of the hardest hit groups in this context. The aim, therefore, is to investigate the normative treatment of gender in the international climate regime. This exploratory bibliographic and documentary research traces the evolution of the international legal regime on climate and subsequently This study provides a normative analysis of how gender has been incorporated into international climate documents, considering the Paris Agreement (2015) and the decisions of the Conferences of the Parties (COPs) between 2001 and 2024. It appears that gender is primarily associated with climate adaptation and participation, culminating in the creation of the Lima Work Program and the Gender Action Plan (GAP), but progress still needs to be made toward effective climate justice.

Keywords: Paris Agreement; climate emergency; gender; climate justice.

INTRODUÇÃO

À medida que a emergência do clima se coloca como um problema real para um número cada vez maior de pessoas, a justiça climática, enquanto campo teórico e prático, ganha força, provocando discussões sobre a desigualdade dos impactos das mudanças climáticas, a baixa contribuição dos grupos mais atingidos para o problema e as respostas que vem sendo elaboradas. Esse tipo de abordagem sobre a emergência climática alcançou os espaços de discussão internacionais e interpela a ordem jurídica quanto à proteção de direitos daqueles e daquelas que estão desproporcionalmente expostos a situações de violação de direitos diante dos impactos negativos das mudanças do clima. Isso aparece no Acordo de Paris (2015), por exemplo, quando admite a importância do uso da expressão justiça

climática por alguns grupos², mas também ao mencionar grupos de países³ ou grupos sociais⁴ particularmente vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima. É o que se nota também com relação à questão de gênero, que é tratada de forma explícita no texto do Acordo.

Atualmente, o Acordo de Paris é a norma jurídica mais recentemente criada a integrar o regime climático internacional. A maneira como foi construído e a sua estrutura representam uma mudança significativa dentro do regime da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (de agora em diante, Convenção-Quadro ou UNFCCC), considerando o engajamento dos países, o caráter vinculante de algumas de suas disposições, a adoção da dinâmica *bottom-up* para definição das reduções das emissões, o uso de uma linguagem mais aberta ao discurso dos direitos humanos e a inserção da questão de gênero.

No entanto, a questão de gênero não foi tratada pela primeira vez no âmbito do regime climático internacional com o Acordo de Paris, já tendo sido antes discutida durante algumas Conferências das Partes (COPs) que apreenderam as discussões sobre a conexão entre mulheres e meio ambiente. O que uma análise normativa sobre as disposições e os encaminhamentos concernentes a gênero no

² O preâmbulo do Acordo assim expõe: **Observando** a importância de assegurar a integridade de todos os ecossistemas, incluindo os oceanos, e a proteção da biodiversidade, reconhecida por algumas culturas como Mãe Terra, e observando a importância para alguns do conceito de “justiça climática”, ao adotar medidas para enfrentar a mudança do clima. (Com grifos no original)

³ O artigo 7º do Acordo de Paris reconhece as necessidades urgentes e imediatas daquelas Partes países em desenvolvimento particularmente vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima, o que evidencia que o regime climático internacional está atento ao fato de que a mudança climática não é um fenômeno uniforme para todos os países.

⁴ Como será discutido nesse artigo, gênero aparece no Acordo de Paris como um grupo que é desproporcionalmente afetado pela emergência climática, contudo, o Acordo faz referência a grupos e comunidades vulneráveis (artigo 7º, 5), entre os quais podem ser citados os povos indígenas e as comunidades tradicionais.

regime climático internacional pode dizer sobre o combate à desigual distribuição dos impactos da emergência climática?

Aqui, regime climático internacional refere-se ao conjunto de regras e princípios jurídicos contidos em acordos internacionais que regulam a cooperação entre países para a redução das emissões de gases de efeito estufa e a adaptação aos impactos climáticos no enfrentamento da emergência climática (FRANCHINI e VIOLA, 2017). Este regime tem como documentos principais a Convenção-Quadro (1992), o Protocolo de Quioto (1997) e o Acordo de Paris (2015) (VIOLA e BASSO, 2016; CARVALHO, 2022; Contipelli, 2020), sendo também integrado pelas decisões das COPs (CONTIPELLI, 2020).

Este artigo investiga como gênero é integrado normativamente no regime climático internacional e apresenta os resultados parciais de uma pesquisa de tese em andamento. Para essa análise, tem-se como objeto de estudo o Acordo de Paris e decisões selecionadas das COPs que mencionam gênero expressamente, articulando, de modo exploratório, pesquisa bibliográfica e documental.

As decisões das COPs foram selecionadas mediante pesquisa no site da UNFCCC (<https://unfccc.int/decisions>) tendo por filtro o termo ou mulheres⁵ no nome da decisão da COP, sendo consideradas relevantes para análise por ajudarem a compreender o sentido da questão de gênero no cenário jurídico internacional das mudanças climáticas. Eventualmente, outros documentos da UNFCCC podem abordar o tema, mas a análise limitou-se às decisões da COPs porque podem criar obrigações com caráter vinculante, como no caso de

⁵ A Decisão 36/CP.7 é a única cujo título é *Melhorar a participação das mulheres na representação das Partes nos órgãos estabelecidos no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e do Protocolo de Quioto das Partes*. Todas as decisões posteriores das COPs adotam o uso da palavra gênero em vez de mulheres.

Acordo de Paris, ou funcionar como ferramenta de interpretação dos acordos internacionais sobre mudanças climáticas (ICJ, 2025).

Em um total de 977 decisões na UNFCCC, 618 foram produzidas pelas COPs, desde 1995 quando começaram a ser realizadas, das quais 10 apresentam gênero ou mulheres⁶ no nome da decisão. Esse resultado não inclui a COP30 cujos documentos não foram disponibilizados no site da UNFCCC até o momento de conclusão desse trabalho.

Em linhas gerais, analisa-se a UNFCCC e declarações anteriores e posteriores sobre clima e meio ambiente para focalizar a pesquisa no Acordo de Paris e nas decisões das COPs que fazem menção expressa a gênero – o que abrange o período pré- e pós-Acordo de Paris, de 2001 a 2024. Posteriormente, passa-se para a inserção da questão de gênero nesse regime, identificando as previsões normativas sobre o tema e o que pode significar. Para apoiar essa análise, buscou-se construir um grupo de indicadores objetivos composto pelo número de vezes em que o termo gênero aparece nos documentos, se suas disposições sobre o assunto são vinculantes ou não e a qual área temática está relacionada entre adaptação, mitigação, financiamento climático, transferência de tecnologia e/ou capacitação.

Como alerta Sherilyn MACGREGOR (2010), enquanto os debates sobre gênero e mudanças climáticas costumam concentrar-se nos impactos que são e serão suportados pelas mulheres, os discursos também moldam as respostas políticas e sociais ao problema, o que influencia a formulação de respostas que podem fortalecer – ou não – a luta por justiça climática. Considerando que o regime da UNFCCC serve de parâmetro para a elaboração de leis e políticas

⁶ A Decisão 36/CP.7 é a única cujo título é *Melhorar a participação das mulheres na representação das Partes nos órgãos estabelecidos no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e do Protocolo de Quioto das Partes*. Todas as decisões posteriores das COPs adotam o uso da palavra gênero em vez de mulheres.

climáticas internamente pelos países assim como tem servido como fundamento para ações de litigância climática, torna-se relevante entender o que o regime climático internacional diz sobre gênero e se isso está mais próximo do simbólico do que de um compromisso efetivo com a justiça climática.

A CONSTRUÇÃO DO REGIME CLIMÁTICO INTERNACIONAL

Por regime climático internacional entende-se o “sistema de regras, explicitadas num tratado internacional pactuado entre governos, que regulam as ações dos diversos atores sobre o assunto” (VIOLA, 2002, p. 27) das mudanças climáticas. O regime climático internacional é um dos mais importantes e complexos regimes internacionais “porque implica profundas inter-relações entre a economia e o ambiente global” (VIOLA, 2002, p. 26) e lida com um problema em si mesmo desafiador. No que diz respeito à emergência climática, Karen Morrow (2017) pontua que as inúmeras fontes de GEE, os impactos multiescalares (do global ao local) e suas manifestações particularizadas adicionam complexidades ao desenvolvimento de um regime jurídico eficiente em abordar essas questões às quais se soma a desigualdade inerente ao problema.

Até 1990, as mudanças climáticas eram tratadas como um assunto estritamente científico (BODANSKY, 2001) enquanto a proteção do ambiente em sentido mais amplo já era discutida nas negociações internacionais. Pelo menos desde 1972, com a Conferência de Estolcomo Sobre o Meio Ambiente Humano, a proteção do ambiente indicava a necessidade de criação de sistemas normativos que fornecessem um arranjo que promovesse os países e orientasse sua atuação. Para Daniel BODANSKY (2001), o desenvolvimento do regime climático internacional insere-se no contexto mais amplo das

discussões ambientais no nível internacional que foca em aspectos relacionados às condições necessárias ao desenvolvimento sustentável e contempla o equilíbrio do sistema climático.

O surgimento de um consenso científico sobre as mudanças climáticas favoreceu a construção do regime climático internacional (BODANSKY, 2001) e os discursos que negavam a existência do aquecimento do planeta perderam espaço para a evidência científica de que as práticas humanas dominantes alteram o funcionamento do sistema climático. Assim, o uso da atmosfera enquanto um bem comum/coletivo global começou a exigir a organização dos países com medidas coordenadas diante do conhecimento dos efeitos negativos do acúmulo de GEE responsável pelas mudanças do clima (VIOLA, 2002).

A Convenção-Quadro (1992), o Protocolo de Quioto (1997) e o Acordo de Paris (2015) constituem-se como os três principais documentos do regime climático internacional, indicando os consensos entre os países signatários e os rumos no enfrentamento da emergência do clima (VIOLA e BASSO, 2016). As decisões das COPs, por sua vez, embora menos mencionadas, complementam a essência normativa do regime climático desenvolvendo os avanços dos marcos normativos acima mencionados (VIOLA e BASSO, 2016).

A Convenção-Quadro foi assinada em 1992 e é a primeira resposta do direito internacional em busca de soluções para o problema que agora estava posto, assimilando as mudanças climáticas como uma questão em grande parte técnica com ramificações econômicas para os países (VIOLA e BASSO, 2016). O objetivo da Convenção-Quadro é a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático, o que deve ser alcançado dentro de um prazo adequado para adaptação à mudança do clima (VIOLA e BASSO, 2016), mas sem definir obrigações específicas aos países ou com caráter vinculante.

A Convenção-Quadro estabeleceu a Conferência das Partes (COPs) como órgão supremo de tomada de decisões sendo a instância responsável por elaborar mecanismos específicos, em reuniões periódicas, para colocar em prática as obrigações mencionadas no documento. As COPs constituem-se como um espaço negociação dos compromissos assumidos e implementação das medidas da UNFCCC. As decisões tomadas no âmbito COPs são consensuais, devem ser unânimes e indicam como aspectos relacionados às mudanças do clima vêm sendo entendidos e de que forma os compromissos assumidos devem ser concretizados (VIOLA e BASSO, 2016). Por isso, defende-se que as decisões das COPs possuem caráter normativo (CONTIPELLI, 2020) e integram o regime climático internacional constituindo-se objeto de análise.

A preocupação comum com as alterações do sistema climático levou em conta a contribuição diferenciada dos países para o problema por meio do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Há a responsabilidade comum dos países na proteção do ambiente no contexto local, nacional e global, que deve observar as circunstâncias específicas de cada país quanto a sua contribuição para a emergência climática e sua capacidade de prevenir, reduzir e controlar os impactos ambientais e climáticos (BORRÁS e PEREZ, 2016).

Como mencionado, a Convenção-Quadro não elencou obrigações específicas a serem implementadas, dependendo de regulamentação (CARVALHO, 2022) e um novo passo foi dado nesse sentido com a assinatura do Protocolo de Quioto, em 1997. O Protocolo de Quioto é um tratado vinculante que trouxe metas e cronogramas para reduzir as emissões de GEE segundo critérios definidos pelo próprio documento. Por isso, o Protocolo representa uma progressão no regime de mudanças climáticas em direção a uma abordagem jurídica mais vinculante, definindo compromissos mais precisos dos países desenvolvidos para limitar suas emissões de GEE

e sugerindo a necessidade de medidas de conformidade mais fortes (BODANSKY, 2001).

Contudo, o objetivo do regime climático de controlar a concentração de GEE na atmosfera revelou um conflito entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento diante da dificuldade de conciliar os interesses econômicos em jogo com a redução das emissões de gases poluidores e as responsabilidades diferenciadas. Assim, quando entrou em vigor em 2005, o Protocolo de Quioto acabou por obrigar a redução de emissões de países que respondiam apenas por 29,91% no mesmo ano (IEA, 2007).

A resposta à emergência climática não foi aquela esperada com o Protocolo de Quioto porque os compromissos de redução de emissões assumidos pelos países eram inferiores ao necessário de acordo com o IPCC. Além disso, o cálculo das emissões dos países deveria integrar as emissões produzidas em seu próprio território assim como aquelas geradas sob seu controle, mas extraterritorialmente, como no caso da importação de bens mais alta entre os países desenvolvidos, o que não foi observado. Em consequência, as emissões oficiais de alguns países do Anexo I são muito inferiores às emissões reais que deveriam assumir como consequência do modelo econômico que os beneficia (BORRÁS e PEREZ, 2016).

Um novo momento no regime climático internacional foi inaugurado com o Acordo de Paris, que trouxe inovações jurídicas quando as negociações climáticas não tinham avançado muito concretamente desde 1992. Uma das características que justificam sua inovação é o fato de ser juridicamente vinculante (com elementos não vinculantes também) aplicável a todos os países signatários (BODANSKY, 2016). Com a estratégia de todos os países Parte estabelecerem metas voluntárias de redução de emissões (BRASIL, 2017), o Acordo busca trazer concretude ao objetivo da Convenção-Quadro de estabilizar as concentrações de GEE fixando como limite o aumento da temperatura global a bem abaixo de 2°C em relação

aos níveis pré-industriais, com esforços para restringi-lo a 1,5°C (BRASIL, 2017).

O Acordo de Paris altera a dinâmica de funcionamento do regime climático na medida em que reconhece a presença de políticas nacionais e a existência de níveis diferentes de poder que podem impulsionar ações climáticas, o que permite aos países estabelecerem suas próprias metas (CONTIPELLI, 2020). Não apenas os países desenvolvidos possuem metas de emissão, mas todos os países signatários – desenvolvidos e em desenvolvimento – possuem a obrigação de apresentar suas metas de redução de emissões. Para isso, o principal instrumento do Acordo são contribuições nacionalmente determinadas (NDCs, na sigla em inglês), que devem ser atualizadas a cada cinco anos com caráter progressivo. O conteúdo das NDCs não é vinculante para os países, por isso, os países signatários estão obrigados a implementar a NDCs, isto é, a apresentá-las, mas não a cumpri-las (BODANSKY, 2016).

Enquanto as NDCs constituem-se o principal mecanismo criado pelo Acordo de Paris com o objetivo de manter o aquecimento do planeta dentro do limite fixado, outros elementos também foram contemplados no Acordo no conjunto de esforços em face da emergência climática. Mitigação, adaptação, finanças e transferência de tecnologia são outros elementos que organizam o Acordo (NUNES, 2021) e criam disposições que devem orientar a implementação de medidas em nível doméstico inseridas no contexto de planos, políticas e ações sobre mudanças do clima.

O princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas continua sendo o eixo de sustentação do regime climático internacional e, dessa forma, também é mencionado no Acordo de Paris. A base do regime climático internacional encontra-se firmada sobre questões relativas à cooperação entre os países em face de emergência climática (CONTIPELLI, 2020), porém, conforme se desenvolve,

este arcabouço normativo passa a incorporar novos elementos assim como novos dados surgem no horizonte.

O Acordo de Paris foi o primeiro documento normativo internacional sobre clima a explicitamente reconhecer a relevância dos direitos humanos na ação climática, assim como foi o primeiro a mencionar a questão de gênero. Esse aspecto traz para o regime climático internacional uma vinculação mais direta da emergência do clima às repercussões de seus efeitos negativos sobre a esfera de direitos das pessoas atingidas pelos impactos climáticos. Antes, as negociações eram marcadas por uma abordagem voltada para as análises de custo-benefício e implicações ambientais e econômicas para os países (CONTIPELLI, 2020). A atuação da UNFCCC caracterizou-se, ao longo do tempo, por debates tecnocráticos privilegian- do ações climáticas baseadas nas práticas de mercado de maneira que as questões sociais da emergência climática tinham pouco espaço (WALLBOTT, 2016).

Com o tempo, os efeitos das mudanças do clima deslocam su- tilmente a conotação da emergência climática como um problema político, preocupação comum da humanidade, para aproximar-se da manifestação real do fenômeno e o que isso significa para a vida das pessoas atingidas. Conforme se agrava a situação e as iniciativas dos países demonstram-se aquém do esperado, observa-se um atraves- samento mais incisivo do regime climático pela questão da proteção de pessoas e grupos em vulnerabilidade, sobretudo, com a abertura da UNFCCC para as reivindicações de povos indígenas, líderes religiosos, feministas e defensores dos direitos humanos por meio das constituintes de grupos observadores (WALLBOTT, 2016).

Eduardo VIOLA e Larissa BASSO (2016) consideram o Acordo insuficiente para promover a descarbonização necessária para frear a emergência climática porque o monitoramento de implementação das metas é fraco. No mesmo sentido, Susana BORRÀS e Beatriz PÉREZ (2016) apontam que o Acordo de Paris não fixa meios para

limitar o aquecimento do planeta em 1,5 °C. Os acordos ambientais internacionais, em sua maioria, não possuem coercitividade (BODANSKY, 2001) e raramente definem normas rígidas ou contêm mecanismos de execução fortes, o que limita a possibilidade de impor sanções aos países como forma de constranger o cumprimento de suas disposições. Ainda assim, tais normas servem de parâmetro para a elaboração de leis e políticas climáticas internamente pelos países assim como tem servido como fundamento para ações de litigância climática (OLIVEIRA, 2022).

A representação de gênero no Acordo de Paris e a referência explícita à justiça climática podem ser compreendidas como reflexo de um conjunto de elementos como a abertura institucional a espaços de participação para atores não estatais, o surgimento e crescimento de movimentos por justiça climática, o acirramento da crise climática e, em consequência, a materialização mais frequente de seus impactos. Até o Acordo de Paris, a ausência entre os principais documentos do regime climático internacional de uma abordagem que levasse em conta as iniquidades de gênero está relacionada ao fato de que a produção e conhecimento sobre a emergência climática é altamente masculinizada, conduzindo a interpretação do problema como uma questão de ciência que exige soluções tecnológicas e de mercado (FLAVELL, 2023), o que cria resistências para a inserção de determinados temas no texto.

Ao mesmo tempo, Daniel BODANSKY (2001) alerta que no âmbito do regime climático, as negociações são frequentemente atraídas mais por questões semânticas do que substantivas. Os textos refletem a preocupação com a escolha por determinadas palavras pelo seu significado político e jurídico, ficando em segundo plano os problemas vinculados ao acúmulo de GEE. Assim, o sucesso ou o fracasso das negociações internacionais sobre clima é medido pela inclusão ou exclusão de termos específicos nos textos finais, e menos pelos resultados concretos.

O reconhecimento do caráter muitas vezes simbólico das disposições contidas nos documentos do regime climático internacional reforça a importância de se investigar de que forma gênero aparecer representados nesses documentos a fim de identificar os limites desse discurso normativo. Passa-se, então, ao exame mais detalhado das referências a gênero no Acordo de Paris e nas decisões selecionadas das COPs.

DA OMISSÃO À INSERÇÃO DA QUESTÃO DE GÊNERO NO REGIME CLIMÁTICO INTERNACIONAL

A relação entre clima e gênero é precedida por estudos e debates que discutiam de forma mais ampla a conexão entre mulheres e meio ambiente como parte da aproximação entre as agendas ambiental e feminista (RESSURRECCIÓN, 2017). Segundo Ema SILIPRANDI (2015), durante a Terceira Conferência da Mulher (1985), organizações de mulheres e movimentos feministas conseguiram influenciar as discussões oficiais enfatizando o papel das mulheres no gerenciamento dos recursos naturais e a necessidade das discussões sobre desenvolvimento.

Antes disso, em 1972, quando foi realizada a Conferência de Estolcomo Sobre o Meio Ambiente Humano, inaugurando a criação de sistemas normativos internacionais sobre meio ambiente (FRANCHINI e VIOLA, 2017), não houve menção específica e expressa às demandas de mulheres no que tange a proteção ambiental. O texto, inclusive, adota o termo homem como sinônimo de

humanidade⁷ e pode-se afirmar que reproduz a associação entre proteção ambiental e controle de natalidade⁸ criticada por feministas.

Posteriormente, outros acordos internacionais ambientais, como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), a Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável (2002) e a Declaração Final da Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável (2012), trouxeram a relação entre mulheres e meio ambiente pelo viés da igualdade e da participação na proteção ambiental.

Em 2015, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionaram em um mesmo documento gênero e clima. O objetivo 13 fixa como meta tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos, o que abrange promover mecanismos para a criação de capacidades para o planejamento relacionado à mudança do clima e à gestão eficaz, nos países menos desenvolvidos, inclusive com foco em mulheres e outros grupos (<https://odsbrasil.gov.br/home/agenda>). Isso evidencia o reconhecimento que existem

⁷ O princípio 1 proclama: *O homem* é ao mesmo tempo criatura e criador do meio ambiente, que lhe dá sustento físico e lhe oferece a oportunidade de desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. [...] (Tradução da autora – sem grifos no original: Man is both creature and moulder of his environment, which gives him physical sustenance and affords him the opportunity for intellectual, moral, social and spiritual growth. UNITED NATIONS. **Report of the Conference A/CONF.48/14/Rev.1**. United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972. Disponível em: <https://docs.un.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1>. Acesso em: 14 jun. 2025).

⁸ De acordo com o princípio 16: As regiões em que exista o risco de que a taxa de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas de população, prejudiquem o meio ambiente ou o desenvolvimento, ou em que a baixa densidade de população possa impedir o melhoramento do meio ambiente humano e obstar o desenvolvimento, deveriam ser aplicadas políticas demográficas que representassem os direitos humanos fundamentais e contassem com a aprovação dos governos interessados. (Tradução da autora – UNITED NATIONS. **Report of the Conference A/CONF.48/14/Rev.1**. United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972. Disponível em: <https://docs.un.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1>. Acesso em: 14 jun. 2025).

grupos que estão mais expostos aos impactos negativos da emergência climática, entre os quais as mulheres do Sul Global. Porém, do ponto de vista normativo internacional, a conexão entre gênero e clima apareceu pela primeira vez em 2001 e com mais ênfase a partir de 2017 e depois de ter constado expressamente no Acordo de Paris.

Durante a sétima COP, em Marrocos, 2001, a Decisão 36/CP.7 (UNFCCC, 2001) foi responsável por inserir a questão de gênero no regime climático internacional, refletindo a importância de melhorar a participação das mulheres na representação das Partes nos órgãos estabelecidos ao abrigo da Convenção-Quadro. A decisão foi elaborada sob inspiração da Declaração de Pequim da Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres de 1995, que reconhece que o empoderamento das mulheres e a sua plena participação com base na igualdade em todas as esferas da sociedade, incluindo a participação nos processos de tomada de decisão e o acesso a poder.

Até 2001, a UNFCCC tinha uma perspectiva que ignorava ou, pelo menos, não levava em consideração questões de gênero, o que demonstra a integração tardia (MORROW, 2017) do tema quando se tem em conta a sedimentação da pauta mulheres e meio ambiente no cenário internacional. Para Joanna FLAVELL (2023) isso se deve à falta de presença de mulheres, o que do seu ponto de vista decorre mais de uma questão estrutural, do que uma rejeição deliberada a questões de gênero. Quando o regime climático incorporou a questão de gênero em 2001 observou-se uma reorientação participativa do regime climático que se tornava mais poroso a discussões de caráter social e menos tecnocráticas.

Um novo passo sobre gênero e clima foi dado mais de dez anos depois. A Decisão 23/CP.18 (UNFCCC, 2012) fixou como objetivo alcançar o equilíbrio de gênero nos órgãos constituídos, aprofundando a questão da participação e fazendo com que gênero voltasse a aparecer expressamente nas decisões das COPs. Nesse momento, o

grupo constituinte *Women and gender constituency*⁹ já havia sido reconhecido formalmente pela UNFCCC como ator não governamental, o que lhe permitiu intervenções oficiais nas COPs e influenciar as negociações, defendendo uma linguagem de gênero progressista (FLAVELL, 2023). Além disso, em 2007, o IPCC em seu relatório síntese reconheceu o papel essencial das mulheres no abastecimento, gestão e proteção dos recursos hídricos (IPCC, 2007), o que pode ter reforçado a importância de terem suas vozes ouvidas e serem integradas ao regime climático em igualdade de condições aos homens.

Com relação à Decisão 23/CP.18, melhorar a participação das mulheres tornou-se um compromisso no âmbito da Convenção-Quadro e gênero e mudanças climáticas tornou-se um assunto permanente nas COPs. Comparativamente em relação à primeira decisão, esta decisão teve mais apoio e recebeu contribuições de diferentes organizações (FLAVELL, 2023), dando indicativos quanto à maior adesão ao tema de gênero e mudanças climáticas, além de começar a construir um arranjo para que o assunto não fosse um adendo, mas uma questão relevante o bastante para ser tratada com autonomia.

Em 2014, na COP 20, decidiu-se que as questões de gênero deveriam ser consideradas na elaboração e aplicação das políticas sobre clima pelos países signatários e que a participação das mulheres deve ser reforçada, estando a representação ainda distante da equidade de gênero (UNFCCC, 2014). Para promover o equilíbrio de gênero e integrar considerações de gênero marco da Convenção-Quadro, foi instituído um programa de trabalho, conhecido como programa

⁹ O grupo *Women and gender constituency* foi reconhecido formalmente como um grupo observador perante a UNFCCC em 2011, quando então passou a colaborar oficialmente para integrar a perspectiva de gênero nas negociações intervindo nas COPs. A sua composição varia ano a ano ao longo das COPs e conta com mulheres e organizações de todo o mundo que trabalham com gênero e desenvolvimento. KUYPER, Jonathan; SCHROEDER, Heike; LINNÉR, Björn-Ola. The Evolution of the UNFCCC. *Annual Review of Environment and Resources*, n. 43, p. 343-368, 2018.

de trabalho de Lima sobre gênero. Este programa teria a duração de dois anos e ficaria responsável por fazer um abanço das decisões existentes relacionadas a gênero para avançar na sua implementação (FLAVELL, 2023).

Nesse mesmo ano, o IPCC trouxe de forma mais robusta a questão de gênero, chancelando cientificamente o argumento de que as mulheres são um dos grupos mais afetados pela emergência climática. O relatório afirmou que as diferenças em vulnerabilidade e exposição decorrem de fatores não climáticos e que a discriminação com base em gênero é um componente a influenciar os riscos diferenciados aos impactos negativos das mudanças climáticas (IPCC, 2017).

Considerando os avanços obtidos para gênero e o desenvolvimento de uma capacidade de articulação das organizações representantes da sociedade civil que defendiam os interesses de mulheres, esperava-se que gênero fosse incluído no Acordo de Paris em todas as áreas: adaptação, mitigação capacitação, finanças e tecnologia. Outros grupos e países, como Bolívia, Chile e União Europeia, também apoiavam uma linguagem forte de direitos humanos direitos dos povos indígenas e igualdade de gênero (FLAVELL, 2023). Mas gênero aparece pontualmente.

No preâmbulo do Acordo de Paris indica-se que as medidas de combate às mudanças do clima devem ser adotadas pelos países signatários considerando os direitos humanos e a igualdade de gênero, sugerindo que uma efetiva luta em face da emergência climática depende da integração da questão de gênero. O preâmbulo não tem força normativa e possui pouca relevância para a construção de políticas pelos países signatários do Acordo, sendo dotado de um caráter mais simbólico. Mirian GAY-ANTAKI (2020) explica que sob o guarda-chuva da UNFCCC e no contexto do Acordo de Paris, a expressão igualdade de gênero refere-se à igualdade de direitos, responsabilidade e oportunidades entre homens e mulheres como

sendo uma pré-condição para o exercício de outros direitos e para o desenvolvimento sustentável.

No corpo do texto do Acordo de Paris a referência a gênero aparece no artigo 7º, que tem como cerne a adaptação. Isto é, o desenvolvimento da capacidade de resposta dos sistemas humanos e naturais aos impactos da emergência climática, aumentando a resiliência e reduzindo uma maior suscetibilidade aos danos. Três aspectos que se destacam quanto à inserção de gênero no documento são: o estímulo à participação, a relação com a adaptação e o reconhecimento da vulnerabilidade. Segundo o Acordo de Paris, a formulação de políticas climáticas domésticas de adaptação deve fornecer espaços e meios que respondam a questões de gênero e sejam participativas. Porém, não existe no documento uma definição sobre o que se entende por questões de gênero no âmbito do regime climático internacional. Desse modo, infere-se que a abordagem participativa e transparente refere-se à participação de grupos marginalizados em virtude de gênero nas tomadas de decisões sobre adaptação, o que deve promover a construção de políticas que sejam inclusivas quanto aos seus interesses específicos, frequentemente negligenciados porque padrões sociais e econômicos ligados a processos de desigualdade contribuem para que tenham mais dificuldade de acesso a esses espaços.

Enquanto o Acordo de Paris menciona no preâmbulo que o combate às mudanças climáticas deve ser atravessado pela igualdade de gênero, o texto do Acordo relaciona gênero à adaptação climática. Não há outra referência ao assunto quanto à mitigação, ao financiamento climático e à transferência de tecnologia, vindo a aparecer novamente no artigo 11, voltado à capacitação dos países em desenvolvimento e mais vulneráveis aos efeitos da emergência climática. De acordo com este artigo, o apoio dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento para que estes possam cumprir as metas do acordo deve também responder a questões de gênero.

Esse ponto reforça a associação entre gênero e vulnerabilidade dentro do regime climático internacional. No artigo 7º, quando o texto trata da adaptação, menciona a necessidade de levar em conta grupos e comunidades vulneráveis, trazendo a sensibilidade para questões de gênero. No artigo 11, também ao abordar a maior vulnerabilidade de determinados países, aparece na sequência a preocupação com questões de gênero. Existe, assim, o reconhecimento de que os impactos climáticos não são uniformes e gênero é um critério que identifica um dos grupos mais impactados pelos efeitos da emergência climática.

O Acordo de Paris avança porque não ignora a desigualdade que marca a emergência climática e identifica um dos grupos vulneráveis. Com isso, o enfrentamento das mudanças do clima passa a comportar uma dimensão como um problema que afeta pessoas reais e não se limita a uma preocupação comum objeto de discussões políticas e econômicas entre os países. Joanna Flavell defende que

O Acordo de Paris representa pouco progresso quantitativo em relação à COP1, com foco na adaptação e, portanto, na vulnerabilidade das mulheres e no equilíbrio de gênero, o que não constitui um meio de melhorar a igualdade de gênero em si, mas apenas serve a políticas “melhores”. O que difere do contexto da COP1, no entanto, é a proeminência que a questão recebeu, juntamente com o amplo apoio e compreensão de indivíduos em toda a infraestrutura institucional da UNFCCC. A UNFCCC deixou de ser um espaço político técnico e econômico, passando a ter muito mais destaque nas negociações, com preocupações sociais, incluindo a igualdade de gênero. (FLAVELL, 2023, p. 83)

Na sequência da celebração do Acordo de Paris, veio a Decisão 21/CP.22, da COP 22 (UNFCCC, 2016). O documento abordou gênero ratificando os compromissos anteriores, como o esforço por aumentar a participação de mulheres nas negociações climáticas. A conscientização sobre o equilíbrio de gênero aparece como uma

atividade a ser engajada pelos países signatários nas suas atuações é trazida juntamente com a capacitação de mulheres delegadas para prepará-las para as negociações climáticas. Os grupos de trabalho recomendaram que o programa de trabalho de Lima sobre gênero fosse prorrogado por mais três anos, estabelecendo-se sua revisão para COP 25 para agilizar a implementação do crescente número de decisões sobre gênero na UNFCCC (FLAVELL, 2023).

Como decorrência do programa de trabalho de Lima sobre gênero, a Decisão 3/CP.23, da COP 23, aprovou o plano de ação sobre gênero (GAP – *Gender Action Plan*, no inglês) que deve ser implementado pelas partes com um roteiro de atividades na consecução da igualdade de gênero no âmbito da Convenção-Quadro (UNFCCC, 2017). Para Joanna FLAVELL (2023), a adoção do GAP é um momento crucial na história de gênero na UNFCCC porque demonstra o início de uma preocupação séria com questões de gênero e mudanças climáticas. Depois de ter sido notada a falta de progresso das delegações quanto ao equilíbrio de gênero, o plano trouxe cinco áreas prioritárias para

fomentar a participação plena, efetiva e em pé de igualdade da mulher e promover uma políticas climática sensível a questões de gênero e a incorporação de uma perspectiva de gênero na aplicação da Convenção-Quadro. (UNFCCC, 20217)

As áreas são capacitação, troca de informações e comunicação; coerência equilíbrio de gênero, participação e liderança feminina; coerência; implementação sensível a gênero e meios de implementação e monitoramento e relatórios. O GAP relacionou as atividades que seriam desenvolvidas dentro de cada esfera prioritária, mas não trouxe metas e indicadores claros para avaliar o seu progresso.

Como mencionado, este plano seria revisado na COP 25, quando foi aprimorado em uma nova versão para valer por mais cinco anos. As cinco esferas prioritárias de ação foram mantidas, com

atualização das atividades relacionadas para cada área e propostas de prazos para realização das atividades, de objetivos concretos e de indicadores para avaliar a implementação do GAP. Entre as cinco esferas prioritárias, a capacitação e o equilíbrio de gênero foram áreas em que mais se observou avanços, com base nas informações prestadas pelos países e organizações do sistema das Nações Unidas.¹⁰

A Decisão 3/CP.25 (UNFCCC, 2019) destacou o avanço na produção de informações sobre gênero nos órgãos constituídos no âmbito da Convenção-Quadro, alertando que a representação de mulheres nas delegações dos países e nos órgãos constituídos progrediu pouco. Dessa forma, a continuidade do GAP vem como uma estratégia para induzir mudanças nesse sentido. A Decisão 20/CP.26, em 2021 (COP 26), solicitou a produção de dados desagregados por sexo quanto ao tempo de fala dos delegados homens e mulheres, confirmando que os homens, que constituem a maioria dos delegados em uma sala, falam a maior parte do tempo. Essas duas últimas decisões avançam pouco. A COP 26 foi o momento de revisão das primeiras NDCs apresentadas e o tema acabou capturando a atenção durante as negociações. Com isso, gênero ficou em segundo plano e perdeu a relevância que vinha conquistando dentro da UNFCCC (FLAVELL, 2023).

Em 2022, a Decisão 24/CP.27 fez uma avaliação intermediária da aplicação do GAP e sugeriu alterações em algumas das atividades previstas, mas sem caráter substancial. Depois de anos de discussão de gênero, foi a primeira decisão das COPs que mencionou expressamente a distribuição desproporcional dos impactos climáticos

¹⁰ A porcentagem de mulheres nas delegações nacionais aumentou de 32% na COP22 para 38% na COP24. A composição de delegadas também cresceu passando de 42% a 44% entre os períodos e sessões 46º e 50º dos órgãos subsidiários (UNFCCC. **FCCC/SBI/2019/15**. Implementation of the Lima work programme on gender and its gender action plan. Chile, 2019. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2019_15E.pdf. Acesso em: 12 dez. 2025. – Tradução da autora)..

para as mulheres, o papel das mulheres como agentes de mudança e as oportunidades para as mulheres (UNFCCC, 2022). Já no ano de 2023, na COP 28, a Decisão 15/CP.28 determinou a elaboração de um informe sobre os progressos, dificuldades, carências e prioridades que se tem observado na aplicação do GAP pelos países signatários, entidades das Nações Unidas, órgãos constituídos da Convenção-Quadro e organizações competentes (UNFCCC, 2023). Finalmente, em 2024, a última COP realizada e concluída durante a escrita deste trabalho, a Decisão 7/CP.29 (UNFCCC, 2024) estendeu o Programa de Trabalho de Lima por mais dez anos e estabeleceu diretrizes para um novo GAP para desenvolvimento na COP30.

A tabela 1 relaciona os documentos analisados e o número de vezes em que o termo gênero é mencionado nesses documentos, organizando as informações expostas acima de maneira mais objetiva. As palavras mulher e mulheres também foram consideradas na contagem porque em muitos casos essas expressões são empregadas como sinônimos ou substitutos do uso do termo gênero nas decisões das COPs. Esse aspecto quantitativo não levou em conta os motivos da decisão e seus anexos, mas permite captar como a inserção de gênero cresceu ao longo dos anos no âmbito da UNFCCC, embora não de forma consistente, conforme o aumento no número de menções que oscila nos anos.

A tabela 1 também apresenta que as referências feitas a gênero não se tratam de disposições vinculantes, servindo como orientações para os países Parte e os próprios órgãos da UNFCCC. Com isso, não há sanções caso os países Parte não incorporem questões de gênero em suas políticas domésticas, por exemplo, o limita a implementação das decisões das COPs. A última coluna da tabela 1 indica se a menção a gênero encontra-se diretamente relacionada com o tema da adaptação, mitigação, financiamento climático, transferência de

tecnologia e/ou capacitação¹¹. Nota-se que as áreas temáticas mais comuns quando gênero aparece são financiamento e capacitação juntamente com adaptação. São temas que demandam mais esforços dos países na questão de gênero. Além disso, aparecem associados à participação das mulheres e a busca pelo equilíbrio de gênero na UNFCCC, o que sugere a existência de uma preocupação institucional com o assunto, que deve aparecer de forma mais concreta nas ações climáticas. Em outros casos, gênero não se associa a nenhum desses temas, sendo abordado de forma geral.

Tabela 1 – Síntese das referências a gênero nos documentos selecionados do regime climático internacional (2001 a 2024).

Ano	COP	Documento	Número de menções	Tipo de disposição	Área temática
2001	07	Decisão 36/ CP.7	2	Não vinculante	-
2012	18	Decisão 23/ CP.18	18	Não vinculante	-
2014	20	Decisão 18/ CP.20	23	Não vinculante	Adaptação, capacitação, mitigação, transferência de tecnologia
2015	21	Acordo de Paris	2	Não vinculante	Adaptação, capacitação
2016	22	Decisão 21/ CP.22	27	Não vinculante	Adaptação, capacitação, financiamento, mitigação, transferência de tecnologia

¹¹ De acordo com o art. 8º, 8, do Acordo de Paris, “As Partes reconhecem a importância de dispor de abordagens não relacionados com o mercado que sejam integradas [...] de maneira coordenada e eficaz, inclusive por meio, *inter alia*, de mitigação, adaptação, financiamento, transferência de tecnologia e capacitação, conforme o caso”.

Ano	COP	Documento	Número de menções	Tipo de disposição	Área temática
2017	23	Decisão 3/ CP.23	14	Não vinculante	Adaptação, capacitação, financiamento, mitigação, transferência de tecnologia
2019	25	Decisão 3/ CP.25	31	Não vinculante	Financiamento
2021	26	Decisão 20/ CP.26	19	Não vinculante	Capacitação, financiamento
2022	27	Decisão 24/ CP.27	39	Não vinculante	Capacitação, financiamento
2023	28	Decisão 15/ CP.28	5	Não vinculante	-
2024	29	Decisão 7/ CP.29	53	Não vinculante	Capacitação, financiamento

Fonte: Elaborado pela autora.

As dez decisões selecionadas e o Acordo de Paris constituem uma amostra de todos os documentos produzidos sobre gênero dentro da Convenção-Quadro e encaminham como os países signatários devem atuar no compromisso de estabilização das emissões de GEE. No Brasil, algumas políticas climáticas possuem menções a gênero voltadas para promoção de medidas em prol dos direitos humanos e com foco na redução de vulnerabilidade. A Política Nacional sobre Mudanças do Clima, por exemplo, menciona gênero quanto à redução de vulnerabilidade de sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima, e a NDC brasileira de 2015 menciona a promoção de medidas sensíveis ao gênero no contexto do respeito pelos direitos humanos. (OLIVEIRA *et al.*, 2021).

Porém, a referência ao tema não significa necessariamente coordenação e incorporação da dimensão de gênero nas ações domésticas (OLIVEIRA *et al.*, 2021). Um passo importante pode ser

dado com o Plano Clima, que dá suporte à Política Nacional sobre Mudanças do Clima. O Plano é composto pelos eixos de mitigação e de adaptação, que possuem seus respectivos planos setoriais, além de estratégias transversais para enfrentamento das mudanças climáticas no Brasil até 2035 que podem trazer a questão de gênero e diretrizes de enfrentamento às injustiças climáticas (BRASIL, 2025).

Conforme a questão de gênero cresce de importância no regime climático internacional, espera-se que os países reflitam em suas políticas, leis e medidas a preocupação com um dos grupos mais afetados pela crise climática, alinhando-se aos compromissos assumidos nas decisões das COPs. Ainda assim, esse alinhamento pode não produzir os resultados em prol de uma justiça climática.

A preocupação com o tema de gênero e mudanças climáticas é relativamente recente visto que apenas em 2012 fixou-se como objetivo alcançar o equilíbrio de gênero nos órgãos constituídos pela Convenção-Quadro e pelo Protocolo de Quioto e que foi em 2015 que o assunto apareceu em um dos principais documentos normativos do regime climático. Resta ver como essa inserção no regime climático internacional pode ser compreendida a luz da justiça climática.

JUSTIÇA CLIMÁTICA E GÊNERO NO TEXTO NORMATIVO DO REGIME CLIMÁTICO INTERNACIONAL

Enquanto, no direito internacional, os regimes jurídicos de proteção ambiental e do clima se desenvolviam, os movimentos de luta por justiça ambiental chamavam atenção para a necessidade de se pensar conjuntamente ambiente, sociedade e processos de produção de desigualdade. Apoiada nessas ideias, a justiça climática vem denunciar o modelo de desenvolvimento hegemônico como produtor e promotor da desigual distribuição dos riscos e impactos

do clima direcionando-os para aqueles e aquelas que menos contribuem para a emergência climática (BORRÀS, 2017). Nesse campo, a abordagem de gênero revela os impactos desproporcionalmente suportados pelas mulheres (SULTANA, 2022). Isso não significa que os homens estejam seguros e, tampouco, que todas as mulheres experimentam os efeitos negativos do fenômeno igualmente. A discussão da justiça climática e suas reverberações quanto ao gênero é sempre específica aos contextos (SULTANA, 2022). Os padrões sociais e culturais sobre divisão sexual do trabalho, mobilidade física e acesso aos espaços de decisão intensificam os impactos climáticos de forma desigual conforme gênero (TERRY, 2009) que se entrecruza com outros marcadores sociais, como raça e classe, moldando distintas experiências e níveis de exposição às consequências das mudanças no clima.

Os impactos climáticos e seus reflexos não uniformes sobre a esfera de direitos de grupos sociais foram tratados de forma incipiente na Convenção-Quadro e a questão de gênero foi integrada em 2001, como visto. Na análise das desigualdades de gênero nas mudanças climáticas, Sherilyn MACGREGOR (2010) defende que a deve considerar as relações de poder entre homens e mulheres, levando em conta como os impactos climáticos se manifestam de maneira diferenciada. Contudo, é fundamental evitar representações simplistas que enquadram as mulheres do Sul Global exclusivamente como vítimas passivas da emergência climática ou, de forma oposta, como salvadoras do planeta.

No regime climático internacional, desde que gênero foi inserido definitivamente, é possível observar uma ambiguidade na referência à vulnerabilidade e na ênfase na necessidade de participação igualitária de homens e mulheres sem articulação com medidas de combate ou redução da desigualdade. Para Joanna FLAVELL (2023), a mudança na abordagem de gênero no regime climático internacional foi resultado de uma coalizão feminista que se tornava

cada vez mais organizada e formalizada. Especialmente entre 2007 e 2013 quando a integração de gênero esteve mais em pauta de discussão e com avanços mais substanciais, além dos movimentos da sociedade civil, houve uma mudança no discurso climático que favoreceu que questões de gênero fossem incluídas nas negociações. Nesse momento, a questão de gênero teve maior foco na adaptação, trazendo a preocupação com a vulnerabilidade das mulheres frente a emergência do clima (FLAVELL, 2023).

Essa aproximação entre gênero e vulnerabilidade pode reforçar estereótipos que retratam as mulheres de maneira homogeneizada, reduzindo-as a um papel passivo de vítimas “indefesas, sem voz e em grande parte incapazes de sobreviver sem a ajuda das agencias de desenvolvimento da ONU” (MACGREGOR, 2010, p. 227). É uma visão que ignora as diversidades sociais e culturais que influenciam a forma como diferentes grupos de mulheres vivenciam os impactos climáticos. A vinculação entre gênero e vulnerabilidade também pode reforçar a ideia de que existe uma diferença fixa e imutável entre homens e mulheres (MACGREGOR, 2010), o que pode perpetuar a manutenção de um *status social* inferior para as mulheres e dificultar seu acesso a espaços de decisão. Como ressalta Farhana SULTANA (2022), as mulheres do Sul Global não são apenas vítimas das mudanças climáticas, mas sim indivíduos cujas vulnerabilidades foram historicamente construídas. A recontextualização do gênero na emergência do clima implica reconhecer que a posição diferenciada das mulheres resulta da configuração de relações sociais de poder.

Outro assunto ao qual gênero aparece correlacionado diz respeito à participação. Todas as decisões selecionadas promovem ou defendem o equilíbrio de gênero da tomada de decisões. No Acordo de Paris assim como nas decisões selecionadas das COPs, verifica-se um esforço para que as mulheres estejam presentes nos espaços de decisão, ocupem posições de liderança e estejam capacitadas para as discussões. Ao longo dos anos, os textos das decisões demonstraram

se inclinar em direção à integração de gênero na ação climática, em geral, em comparação a um foco inicial no equilíbrio de gênero em órgãos constituídos e delegações dos países Parte, mas não indicam como encaminhar a construção de políticas e programas nacionais gênero-responsivo pelos países signatários.

De acordo com os textos normativos analisados, o foco tem sido o compromisso em melhorar a representação das mulheres em todos os setores relacionados ao regime climático pelo viés da participação, mas a justiça climática opera também por outras frentes. Além do aspecto procedural, voltado para a participação dos grupos mais impactados nos espaços de decisão, Susana BORRÀS (2017) lembra que o sentido de justiça em justiça climática é construído também pela noção de justiça distributiva e de justiça reparatória. Em vista disso, promover justiça climática envolve mais que a criação de espaços de participação e representação mais plurais.

Os recursos atmosféricos devem ser distribuídos de forma equitativa considerando o uso histórico feito por países mais ricos que colaborou mais significativamente para o fenômeno da atual. Ainda que não se trate de uma ação climática diretamente relacionada às mulheres, a justiça distributiva na justiça climática sustenta a atribuição de responsabilidade aos países ricos pela compensação dos países pobres e pela prevenção dos impactos climáticos futuros (BORRÀS, 2017), estes sim que serão sentidos de forma diversa e proporcional conforme o gênero. A justiça reparatória, por sua vez, diz respeito à reparação dos danos sofridos em virtude dos impactos da emergência climática, restaurando as condições mínimas os grupos sociais afetados.

Principalmente a partir do Acordo de Paris, o regime climático internacional revela que a preocupação com gênero decorre do reconhecimento de que a emergência climática não é um fenômeno uniforme e atinge mais intensamente alguns grupos sociais, sendo gênero um critério relevante nesse sentido. O que difere Acordo de

Paris de outras COPs é a proeminência que a questão recebeu. A UNFCCC deixou de ser um espaço político técnico e econômico, passando a ter muito mais destaque nas negociações, com preocupações sociais, incluindo a igualdade de gênero. Contudo, dado que o Acordo de Paris possui trechos não vinculantes e que não existem sanções ou critérios claros e objetivos para a implementação das decisões das COPs sobre gênero, tais disposições acabam tendo efeitos limitados do ponto de vista material.

Para Susana BORRÀS (2017), o Acordo de Paris pode ser considerado o primeiro documento oficial resultante de negociações internacionais sobre o clima que possibilita a construção de bases mais sólidas para o movimento da justiça climática. Se por um lado, a referência normativa a gênero abre brechas para discutir a desigualdade de gênero na emergência do clima, por outro lado, fazer justiça climática significa conseguir um acordo suficientemente ambicioso para combater a mudança climática justa na distribuição de responsabilidades e juridicamente vinculante (BORRÀS e PEREZ, 2016). Assim, as referências à adaptação, como no Acordo de Paris, e aquelas concentradas na questão de participação e igualdade, como nas decisões das COPs, são insuficientes quando gênero deve atravessar toda a estrutura do regime climático internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conexão entre gênero e clima pode aparentar ser um tema novo, mas aproximações entre mulheres e ambiente são feitas desde 1980, pelo menos – seja do ponto de vista teórico ou dos acordos internacionais. A relevância que alcançou mais recentemente decorre da luta dos movimentos por justiça climática dentro e fora do espaço da UNFCCC endossada por estudos e pesquisas que confirmam as denúncias de que a emergência climática atinge de forma

desproporcional as mulheres, especialmente não brancas e do Sul Global, aumentando e reforçando desigualdades que culminam em contextos de violação de direitos.

Nessa direção, a referência expressa a gênero no regime climático internacional, embora seja motivo de celebração, aparenta aproximar-se mais do campo simbólico do que de um compromisso efetivo com a justiça climática. A progressiva integração normativa está essencialmente vinculada à participação e igualdade entre homens e mulheres, sem aprofundamento em outras ações climáticas, com referência mais ou menos explícitas de gênero como um dos critérios marcadores de desigualdade na emergência do clima.

Foi possível observar que as disposições sobre o tema encontram-se grandemente direcionadas para a própria estrutura da Convenção-Quadro com o objetivo de melhor a participação e a igualdade de gênero nesses espaços, enquanto as referências à incorporação da perspectiva de gênero pelas políticas nacionais dos países Parte não tem caráter vinculante. Com isso, faltam mecanismos operacionais para que a norma produza efeitos para além do simbólico e se afirme eficaz no plano concreto.

Além de mecanismos operacionais, é importante que a inserção de gênero no regime climático internacional, assim como nas leis climáticas dos países Parte, seja acompanhada de medidas de enfrentamento à desigualdade de gênero. Ao lado da questão da participação que é enfatizada pelo regime climático internacional, a justiça climática também aponta para a questão da distribuição dos impactos e da reparação dos afetados. Assim, lado a lado às previsões que reconhecem o gênero como um aspecto relevante na crise climática deve-se enfrentar os fatores que contribuem para a desigualdade de gênero, favorecendo que as mulheres sejam um dos grupos mais afetados negativamente pela emergência climática. Nesse contexto, é fundamental a coordenação das políticas climáticas com menção ao gênero com a implementação de ações que garantam às mulheres

o trabalho formal, a divisão justa do trabalho, o acesso à educação e o acesso à terra e moradia digna e o acesso à justiça como fatores que contribuem para que fiquem menos expostas aos impactos negativos da emergência do clima.

REFERÊNCIAS

BODANSKY, Daniel. International Law and the Design of a Climate Change Regime. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef. (Eds.). **International relations and global climate change**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2001.

BODANSKY, Daniel. The History of the Global Climate Change Regime. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef. (Eds.). **International relations and global climate change**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2001.

BODANSKY, Daniel. The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?. **The American Journal of International Law**, v. 110, n. 2, p. 288-319, 2016.

BORRÀS, Susana. Movimientos para la justicia climática global: replanteando el escenario internacional del cambio climático. **Relaciones Internacionales**, n. 33, p. 97-119, 2017.

BORRÀS, Susana; PÉREZ, Beatriz Felipe. **El régimen jurídico del cambio climático**: entre la justicia climática y los derechos humanos. Working paper 2. Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, Marzo 2016.

BRASIL. **Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998**. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Disponível em: <https://>

www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017.** Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Plano Clima.** Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/smc/plano-clima>. Acesso em: 12 dez. 2025.

CARVALHO, Delton Winter de. Constitucionalismo Climático: A tridimensionalidade do direito das mudanças climáticas. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 19, n. 45, p. 63-84, set.-dez. 2022.

CONTIPELLI, Enani. Constitucionalismo Global, Direitos Humanos e litigância Climática. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 3, n. 60, p. 605-633, 2020.

FLAVELL, Joanna. **Mainstreaming Gender in Global Climate Governance:** Women and Gender Constituency in the UNFCCC. New York: Routledge, 2023.

FRANCHINI, Matías; VIOLA, Eduardo; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. The Challenges of the Anthropocene: From international environmental politics to global governance. **Ambiente & Sociedade**, v. 20, n. 3, p. 177-202, jul. 2017.

GAY-ANTAKI, Miriam. Feminist geographies of climate change: Negotiating gender at climate talks. **Geoforum**, n. 115, p. 1-10, 2020.

ICJ. Obligations of States in Respect of Climate Change. Advisory Opinion. 23 july 2025. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2025.

IPCC. Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, Pachauri, R.K and Reisinger, A. (Eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 2007.

IPCC. Summary for policymakers. *In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.* Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 1-32. 2014.

KUYPER, Jonathan; SCHROEDER, Heike; LINNÉR, Björn-Ola. The Evolution of the UNFCCC. **Annual Review of Environment and Resources**, n. 43, p. 343-368, 2018.

MACGREGOR, Sherilyn. Gender and climate change: From impacts to discourses. **Journal of the Indian Ocean Region**, 6, 2, p. 223-238, 2010.

MORROW, Karen. Integrating gender issue into global climate change regime. *In: BUCKINGHAM, Susan; LE MASSON, Virginie (Eds.). Understanding Climate Change Through Gender Relations.* New York: Routledge, 2017.

NUNES, Matheus Simões. **Abordagem Decolonial da Contribuição Nacionalmente Determinada pelo Brasil para o Cumprimento do Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas: Uma proposta**

de decrescimento ante insuficiências do compromisso local no setor energético. 2021. 423f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

ODS BRASIL. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda>. Acesso em: 12 dez. 2025.

OLIVEIRA, Daniela Marques de Carvalho. **Limites e potencialidades da litigância climática no Brasil como estratégia de promoção da justiça climática**. 225f. 2022. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, Rio de Janeiro, 2022.

OLIVEIRA, Margarita; PODCAMENI, Maria Gabriela; LUSTOSA, Maria Cecília; GRAÇA, Letícia. **A dimensão de gênero no Big Push para a Sustentabilidade no Brasil**: as mulheres no contexto da transformação social e ecológica da economia brasileira. Documentos de Projetos. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e Fundação Friedrich Ebert Stifung: Santiago e São Paulo, 2021.

RESSURRECCIÓN, Bernadette. Gender and environment from women, environment and development to feminist political ecology. In: MACGREGOR, Sherilyn (Ed.). **Routledge Handbook of Gender and Environment**. Oxon: Routledge, 2017. pp. 71-85.

SILIPRANDI, Emma. **Mulheres e agroecologia**: Transformando o campo, as florestas e as pessoas. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2015.

SULTANA, Farhana. Critical climate justice. **The Geographic Journal**, 188, p. 118-124, 2022.

TERRY, Geraldine. No climate justice without gender justice: an overview of the issues. **Gender & Development**, n. 1, v. 17, p. 5-18, 2009.

UNFCCC. **COP**. Disponível em: <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>. Acesso em: 03 jan. 2025.

UNFCCC. **FCCC/CP/2001/Add.4**. Decision 36/CP.7. Improving the participation of women in the representation of Parties bodies established under the United Nations Framework Convention on Climate Change or the Kyoto Protocol. Morocco, 2001. Disponível em: https://unfccc.int/files/bodies/election_and_membership/application/pdf/decision_36_cp7.pdf. Acesso em: 12 dez. 2025.

UNFCCC. **FCCC/CP/2012/8/Add.3**. Decisión 23/CP.18. Promoción del equilibrio de género y mejoramiento de la participación de mujeres em las negociaciones de la Convención Marco y en la representación de lás Partes em órganos establecidos em virtud de la Convención y del Protocolo de Kyoto. Catar, 2012. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2012/cop18/spa/08a03s.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2025.

UNFCCC. **FCCC/CP/2014/Add.3**. Decisión 18/CP.20. Programa de trabajo de Lima sobre gênero. Peru, 2014. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/spa/10a03s.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2025.

UFCCC. **FCCC/CP/2016/10/Add.2**. Decisión 21/CP.22. Género y cambio climático. Marrocos, 2016. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2016/cop22/spa/10a02s.pdf>. https://unfccc.int/files/bodies/election_and_membership/application/pdf/decision_36_cp7.pdf. Acesso em: 12 dez. 2025.

UNFCCC. **FCCC/CP/2017/11/Add.1.** Decisión 3/CP.23. Establecimiento de un plan de acción sobre el género. Alemania, 2017. Disponible em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2017/cop23/spa/11a01s.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2025.

UNFCCC. **FCCC/CP/2019/13/Add.1.** Decisión 3/CP.25. Versión mejorada del programa de trabajo de Lima sobre el género y su plan de acción sobre el género. Peru, 2019. Disponible em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019_13a01S.pdf. Acesso em: 12 dez. 2025.

UNFCCC. **FCCC/CP/2021/12/Add.2.** Decisión 20/CP.26. Género y cambio climatico. Escócia, 2021. Disponible em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021_12a02S.pdf. Acesso em 12 dez. 2025.

UNFCCC. **FCCC/CP/2022/10/Add.3.** Decisión 24/CP.27. Examen intermedio de la aplicación del plan de acción sobre el género. Egipcio, 2022. Disponible em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_10a3S.pdf. Acesso em: 12 dez. 2025.

UNFCCC. **FCCC/CP/2024/11/Add.3.** Decisión 7/CP.29. Género y cambio climático. Azerbaiyán, 2024. Disponible em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2024_11a01S.pdf. Acesso em: 12 dez. 2025.

UNFCCC. **FCCC/SBI/2019/15.** Implementation of the Lima work programme on gender and its gender action plan. Chile, 2019. Disponible em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2019_15E.pdf. Acesso em: 12 dez. 2025.

VIOLA, Eduardo. O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, p. 25-26, outubro de 2002.

VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. O Sistema Internacional no Antropoceno. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 92, e319201, outubro de 2016.

WALLBOTT, Linda. SCHAPPER, Adrea. Climate Justice Practices in the Anthropocene: Assessing Strategies of Human Rights and Gender Advocacy Networks in the UNFCCC. *In: Matthew R, Harron C, Goodrich K, Maharramli B & Nizkorodov E (Eds.) The Social Ecology of the Anthropocene: Continuity and Change in Global Environmental Politics. The WSPC Reference on Natural Resources and Environmental Policy in the Era of Global Change*, 2. Singapore: World Scientific, 2016. pp. 367-391.

Artigo recebido em 13.11.2025

Aprovação final em 15.12.2025

Ana Maria de Oliveira Nusdeo

Claudia Susana Marconi

Consuelo Y. Moromizato Yoshida

Daimar Cánovas González

Elizabeth Lino Cornejo

Emerson Ademir Borges de Oliveira

Guilherme José Purvin de Figueiredo

Henrique Costa de Seabra

Jenny Moreno Socha

José Luis Said

Júlio César Suzuki

Kilma Maisa de Lima Gondim

Manuel Jacques Parraguez

Maria Gabriela de Paula e Silva

Moema Locatelli Belluzzo

Pablo Ángel Gutiérrez Colantuono

Renata Fabiana Santos Silva

Ricardo Antônio Lucas Camargo

Victória Lourenço de Carvalho e Gonçalves



ISSN 2675-8628-00027



2675-8628-00027